

Juan Magín San Segundo Manuel

# EL SISTEMA ELECTORAL: UNA REFORMA OBLIGADA



En este libro se considera que la modificación del sistema electoral español constituye una de las reformas políticas imprescindibles para superar la crisis política actual.

Se parte de la premisa de que en nuestro modelo electoral pesa decisivamente la escasa magnitud de la mayoría de las circunscripciones electorales, cercenándose así el cumplimiento de derechos fundamentales y valores superiores relacionados con el voto: la proporcionalidad, la igualdad y el pluralismo político. En cambio, el Derecho internacional y el Derecho comparado disponen unos límites mucho más estrictos frente a la desigualdad del valor del voto. En consecuencia, cabría poner incluso en tela de juicio la conformidad del sistema vigente con el Derecho Internacional, a la vez que contradice los parámetros exigidos en los países más avanzados.

Se pretende un análisis constructivo, así al tratar las deficiencias, a su vez se apuntan diversas alternativas, entre las que se encuentran las relativas, de un lado, al incremento de la circunscripción con el fin de alcanzar una mayor proporcionalidad y una igualdad efectiva del valor del voto y, de otro lado, a la opción por un voto personalizado con respecto a un fuerte poder político demasiado preestablecido. Junto a ello, se propugna específicamente la adopción de los principales elementos del modelo alemán, al permitir este una mayor incidencia y, por ende, satisfacción del electorado.

Esta monografía, en suma, no se dirige solo al experto en Derecho público; puesto que en realidad, su enfoque es multidisciplinar, y pretende ofrecer un análisis de las causas históricas y políticas que explican nuestro sistema electoral, así como confrontarlo con una panorámica de los sistemas políticos de los países más relevantes a estos efectos.



JUAN MAGÍN SAN SEGUNDO MANUEL

**EL SISTEMA ELECTORAL:  
UNA REFORMA OBLIGADA**

2016



BOSCH EDITOR

© OCTUBRE 2016 JUAN MAGÍN SAN SEGUNDO MANUEL

© OCTUBRE 2016



**Librería Bosch, S.L.**

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: [editorial@jmboscheditor.com](mailto:editorial@jmboscheditor.com)

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-945803-9-0

ISBN digital: 978-84-946077-0-7

D.L.: B20637-2016

Diseño de portada: Black Concepts

<https://www.behance.net/BlackConcepts>

[contactblackconcepts@gmail.com](mailto:contactblackconcepts@gmail.com)

Diseño interior y maquetación: Cristina Payà ([cpaya@sbeditorialdesign.com](mailto:cpaya@sbeditorialdesign.com))

*Printed in Spain* – Impreso en España

---

# Índice

Glosario de acrónimos.....	17
Introducción.....	19
<b>Parte I</b>	
Aproximación a los sistemas electorales.....	23
<b>Capítulo 1</b>	
Los sistemas electorales.....	25
1. El concepto de sistema electoral.....	25
2. Clases de sistemas electorales mayoritarios y proporcionales	26
3. Evolución histórica del sufragio: la vinculación entre la igualdad del sufragio y su extensión .....	34
<b>Parte II</b>	
La crisis política actual.....	41
<b>Capítulo 2</b>	
El contexto actual de crisis social, económica y política.....	43
<b>Capítulo 3</b>	
Crisis política y deficiencias actuales del estado democrático de derecho.....	53

1.	La corrupción.....	53
2.	La responsabilidad política.....	55
3.	Los gobernantes y el poder judicial.....	58
4.	Independencia de las instituciones relacionadas con la función judicial.....	62
5.	La transparencia.....	63
6.	La independencia de organismos supervisores.....	65
7.	Frenos y contrapesos institucionales.....	70
8.	La desafección ciudadana.....	71
8.1.	La opinión pública.....	71
8.2.	Especial desafección con los partidos políticos.....	72
8.3.	Las formaciones del cuatripartidismo imperfecto y opinión pública.....	73

### Parte III

El sistema electoral español.....	77
-----------------------------------	----

### Capítulo 4

El sistema electoral español. Principales rasgos jurídicos.....	79
1. Rasgos legales y constitucionales.....	79
1.1. El sufragio.....	79
2. La circunscripción provincial en España como verdadera traba a la proporcionalidad y a la igualdad del sufragio.....	82
2.1. La circunscripción electoral.....	82
2.2. La desigualdad del valor del voto.....	91
2.3. El tamaño del Congreso.....	102
2.4. La fórmula electoral D'Hondt.....	103
2.5. Listas cerradas y bloqueadas ¿Abiertas y desbloqueadas?	104

3.	La interpretación del Tribunal Constitucional relativa al modelo electoral español.....	113
----	---	-----

**Capítulo 5**

	Origen y causas del sistema electoral español.....	115
--	--	-----

1.	Las causas históricas y los objetivos del modelo electoral en la Transición que se reconocen en la Ley 1/1977, de 4 de enero para la Reforma Política de 1977 y el Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas electorales.....	115
----	---	-----

1.1.	El papel de diferentes fuerzas políticas de la oposición al crearse el sistema electoral y la evolución posterior.....	137
------	--	-----

1.1.1.	El PSOE. Partido Socialista Obrero Español.	137
--------	---	-----

1.1.2.	Del PCE a Izquierda Unida (IU): la protesta reiterada .....	138
--------	---	-----

2.	Argumentos en favor de la baja proporcionalidad del sistema electoral español.....	141
----	--	-----

**Parte IV**

	El Derecho internacional y comparado.....	145
--	---	-----

**Capítulo 6**

	Contradicciones del sistema electoral español con el Derecho internacional.....	147
--	---	-----

1.	El consejo de Europa.....	147
----	---------------------------	-----

2.	La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.....	150
----	--	-----

**Capítulo 7**

	Contradicciones del sistema electoral español con el Derecho comparado.....	153
--	---	-----

**CAPÍTULO 8**

Las reformas constitucionales en el Derecho comparado como modelo para mejorar las deficiencias de nuestro sistema político.....	165
--	-----

**CAPÍTULO 9**

Aportaciones del sistema electoral de representación proporcional personalizado o de doble voto .....	173
1. Aspectos generales .....	173
2. Los mandatos excesivos y la igualdad constitucional en la representación .....	177
3. La barrera electoral en Alemania .....	181
4. Consideraciones acerca del sistema alemán.....	189

**CAPÍTULO 10**

El sistema electoral italiano.....	193
------------------------------------	-----

**CAPÍTULO 11**

Los sistemas mayoritarios .....	203
1. El modelo británico .....	203
2. El modelo estadounidense .....	214

**CAPÍTULO 12**

Los sistemas más proporcionales.....	221
--------------------------------------	-----

**Parte V**

Reformas del sistema electoral.....	229
-------------------------------------	-----

**CAPÍTULO 13**

Propuestas de reforma del sistema electoral español dentro del marco constitucional vigente.....	231
--	-----

1. ¿Cómo paliar la problemática de la circunscripción? .....	232
2. Especial referencia al informe del Consejo de Estado aprobado en 2009.....	248

**CAPÍTULO 14**

Otras propuestas para mejorar la representatividad reformando la constitución: el reparto proporcional .....	257
--	-----

**CAPÍTULO 15**

Posibles reformas constitucionales específicas dirigidas a ampliar la circunscripción para mejorar la igualdad del sufragio y la representatividad .....	263
1. Circunscripciones de ámbito autonómico .....	263
2. Circunscripción de ámbito nacional.....	268

**CAPÍTULO 16**

La adopción del modelo alemán de doble voto: una de las técnicas para mejorar nuestro modelo electoral .....	273
1. El recorte de las circunscripciones: <i>Gerrymandering</i> .....	283

**CAPÍTULO 17**

Análisis comparativo sobre determinadas ventajas de reformar el sistema electoral en la situación actual. Limitación del cuasi presidencialismo y de la hegemonía de los partidos políticos; mejora de la participación del elector, la igualdad social, menor exclusión, participación de las mujeres en los órganos representativos, pluralismo y tolerancia.....	287
1. Aspectos generales del sistema electoral. Falta de representatividad .....	287
2. ¿Monopolio de los partidos políticos y participación mínima del elector? .....	295

3.	Principales ventajas de los sistemas electorales proporcionales: mayor igualdad e integración social.....	298
3.1.	El enfoque desde el punto de vista de la Igualdad y la exclusión social.....	298
3.2.	El escenario de fondo: la desigualdad como grave amenaza.....	300
3.3.	Sistemas electorales, igualdad y desarrollo.....	306
3.4.	Los sistemas electorales y las minorías.....	310
3.5.	Los sistemas electorales y las mujeres.....	314
3.5.1.	Aspectos generales.....	314
3.5.2.	El marco normativo internacional.....	316
3.5.3.	El ámbito del Derecho y la política comparados.....	322
3.5.4.	El caso específico de España.....	329
3.5.5.	La incidencia de otros factores en la participación política de las mujeres y su valoración.....	330
4.	La igualdad de oportunidades en las Elecciones.....	339
5.	La tolerancia.....	344
6.	El pluralismo político.....	347
7.	La opinión pública. Estudios de campo.....	351
8.	El nuevo panorama político. ¿Estamos ante un fin de ciclo político?.....	354
	Conclusiones.....	359
	Ubicación de la investigación.....	359
	Crisis política.....	359
	El modelo electoral.....	360
	Finalidad histórica del sistema mayoritario.....	360
	Normativa electoral de la transición.....	360

La provisionalidad de la normativa electoral.....	361
La magnitud de las circunscripciones electorales .....	361
Desviación del prorrateo y desproporción del valor del voto	362
Eliminación de los partidos minoritarios: consecuencias ...	363
Protección del hecho regional e igualdad .....	365
Principales deficiencias del sistema electoral español según el derecho internacional .....	366
Deficiencias del sistema electoral español según el derecho comparado.....	367
El modelo proporcional italiano.....	369
Sistema alemán: el modelo de representación proporcional personalizado .....	370
Los sistemas mayoritarios: el británico y el estadounidense..	371
Reforma del sistema electoral español y otras reformas políticas .....	372
Relación entre los sistemas electorales y la igualdad social, las minorías y la participación de las mujeres .....	373
Propuestas para la corrección de las principales disfunciones..	374
Primera propuesta: modificación de la circunscripción electoral.....	374
Segunda propuesta: aplicación de técnicas para conseguir la estabilidad gubernamental.....	374
Tercera propuesta: modelo electoral proporcional personalizado.....	375
Reforma de la constitución española.....	377
La mejora de la representatividad y la superación de la obsolescencia institucional como retos específicos, en el marco del respeto de los demás fines de todo sistema electoral.....	379

---

Se puede resistir a la invasión de un ejército,  
pero no a la de una idea cuya hora ha llegado

**Victor Hugo**

## Introducción

Se aborda esta investigación desde el reconocimiento de que estamos viviendo cierta crisis del paradigma político, en el ámbito internacional y, de manera especial, en el nacional. Con respecto al ámbito internacional, muchos expertos también han argumentado que las concepciones clásicas todavía utilizadas, basadas en una visión estadocéntrica, un orden jurídico positivista o nociones públicas de autoridad, son incapaces de aprehender muchos aspectos cruciales en la realidad actual.<sup>1</sup> Al seguir empleando esquemas del pasado no se abarcan fenómenos como los siguientes: la significación actual de los actores no estatales; la potenciación de coaliciones internacionales (como el G-20), que ni siquiera son propiamente organizaciones; nuevas maneras de hacer *reglas* en el ámbito internacional que en la

---

1 Véase, entre muchos otros, J. Delbrück, «Structural changes in the International System and its Legal Order: International Law in the Era of Globalization», *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht*, 1, 2001, pp. 1-36; pp. 23 y ss. o D. Thürer, «The Emergence of Non-Governmental Organizations and Transnational *Enterprises* in International Law and the Changing Role of the State», *Non State Actors as New Subjects of International Law. From the Traditional State Order towards the Law of the Global Community*, R. Hofmann (ed.), Berlin, 1999, pp. 37-58.

práctica pueden operar como *normas jurídicas*; o de la influencia que el poder económico está ejerciendo en el escenario global.<sup>2</sup>

Por lo que se refiere al ámbito interno, se parte de una situación política de clara crisis cuyo proceso se ha multiplicado por la Gran Recesión de 2008. Sea como fuere, el ámbito normativo es fundamental en todo lo relativo a los procesos electorales. Pero ha de tenerse en cuenta además que en este plano, como en otros, el Derecho ha de ser un fiel reflejo de los cambios sociales. Aunque el Derecho suele ir detrás del hecho, esa distancia se ha convertido en abismal en el caso del modelo electoral español. En definitiva, la legislación aplicable en nuestro país no debería quedarse por detrás de la sociedad más tiempo, a riesgo de introducir más perversiones en el sistema.

Los sistemas electorales constituyen un elemento clave de los Estados democráticos. El análisis de determinadas reformas enfocadas hacia la mejora del sistema electoral español debe ser ubicado en el escenario actual determinado por la crisis económica, iniciada en 2008, que llegó a tener un ámbito prácticamente mundial, y que todavía sacude a un buen número de Estados, y aun terminada en otros, en todo caso, ha dejado un reguero de consecuencias. Una de ellas, es que los desequilibrios financieros y económicos han estado acompañados también por elementos de una crisis a su vez política. Frente a esta crisis política, se observa la necesidad de llevar a cabo determinadas modificaciones relevantes. Además, estos cambios son reclamados por las crecientes demandas de una ciudadanía caracterizada hoy en día, a diferencia de épocas pasadas, por tener más información, vivir en una sociedad más avanzada y ser sus miembros más conscientes de sus derechos. Por ello, para adecuarse a esta nueva sociedad, el sistema político requiere continuamente de una evolución y de un perfeccionamiento.<sup>3</sup> Habrá más posibilidades de llevar a efecto tal desarrollo corrector cuanto más

2 Se puede cfr. esta idea en A. C. Cutler, «Critical reflections on the Westphalia assumptions of international law and organization: a crisis of legitimacy», *Review of International Studies*, Vol. 27, 2001, pp. 133-150; p. 133.

3 En general, la estrategia de mejora continua se trata hoy con mayor intensidad. Véase Deming, W. Edwards y Nicolau Medina, Jesús, *Calidad, Productividad y Competitividad: la salida de la crisis*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 1989.

---

nivel de democracia haya, y, por tanto, más permeable sea dicho sistema político con respecto a la sociedad.

En tal escenario, no cabe pasar por alto que nuestro tipo de formación política se fundamenta y legitima mediante el principio democrático, donde las elecciones constituyen, justamente, el vínculo entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, este vínculo, en buena parte, se ha fracturado. Por lo tanto, la calidad de nuestra democracia depende esencialmente de la reconstrucción de dicho nexo a efectos de recuperar una sociedad que se sienta representada adecuadamente por sus mandatarios políticos e, incluso, identificada con sus Instituciones.

Con la finalidad de superar la crisis de la representatividad política, nos centraremos en el sistema electoral, observando que este adolece de defectos. Muchos de ellos están adquiriendo una trascendencia creciente. Además, con el transcurso del tiempo, un sector mayoritario de la sociedad va considerando progresivamente que tales defectos son inadmisibles. Entre los déficits observables en este ámbito electoral cabe destacar, la negación de la igualdad del voto, la falta de proporcionalidad, a pesar de su reconocimiento en la Constitución, el predominio total de los partidos políticos. A ello aún debe añadirse la consideración tan crítica que el ciudadano tiene de su participación electoral por considerarla muy escasa.