

JORGE URDÁNOZ - ENRIQUE DEL OLMO, *Reformar el sistema electoral*, Gedisa, Barcelona, 2019.

En mayo de 2011 se produjo en España una movilización ciudadana sin precedentes que hizo resonar en las calles, de forma unánime, un mismo grito de protesta: «¡No nos representan!». El Movimiento 15-M, o movimiento de los indignados, alentó el despertar político de una buena parte de la ciudadanía española que asistía atónita al descubrimiento de gravísimas tramas de corrupción en los diferentes niveles de gobierno y que, además, soportaba la aplicación de las políticas de austeridad adoptadas para hacer frente a las devastadoras consecuencias de la crisis económica que estalló en el año 2008. A los miles de hombres y mujeres que durante aquellas semanas se manifestaron en las plazas les unía un sentimiento compartido de desafección institucional que, lejos de traducirse en apatía y abstención, procuró la auto-organización política para trasladar a las instancias de decisión diversas reivindicaciones que estaban siendo desoídas. De entre todas ellas, la reforma del sistema electoral fue una de las demandas más aclamadas por los indignados.

Esta mayor concienciación ciudadana sobre las responsabilidades que hay que asumir en el proceso de mejora de la calidad democrática ha favorecido el nacimiento de iniciativas como *Más Democracia*, un foro cívico integrado por prestigiosos analistas y expertos que tiene entre sus objetivos la elaboración de propuestas para corregir las principales deficiencias de nuestro sis-

tema político e institucional. En el marco de su compromiso con el fomento y desarrollo de los valores democráticos —una labor siempre conveniente, pero que se ha vuelto indefectible en los tiempos que corren—, este foro ha impulsado un proyecto editorial que aborda, en clave divulgativa, los principales desafíos a los que se enfrenta la democracia española. De este modo, consiguen que el lector profano en la materia comprenda cuestiones decisivas para el debate público contemporáneo sin perder ni un ápice de rigor en los planteamientos. El libro que a continuación se reseña es el segundo ejemplar de dicha colección y constituye un excelente ejemplo del enorme esfuerzo pedagógico que supone sintetizar para el gran público las virtudes, defectos y posibilidades de reforma de un objeto de estudio tan complejo como es nuestro sistema electoral.

El prólogo de la obra corre a cargo de Cristina Monge, politóloga y vicepresidenta de la plataforma *Más Democracia*. En este breve capítulo introductorio, la autora nos recuerda que nuestro sistema electoral es «hijo de su tiempo» (p. 10), de modo que en él se reflejan los paradigmas y las cautelas de un momento histórico tan delicado como fue la transición de la dictadura franquista a la democracia constitucional de 1978. Así, la precariedad del asociacionismo político en la España del momento nos explica el protagonismo indiscutible que se decidió otor-

gar a los partidos; la preocupación por la inestabilidad gubernamental condujo a la implementación de mecanismos que favorecieran a las fuerzas políticas mayoritarias; y las tensiones territoriales, junto con las crecientes disparidades entre el mundo rural y el urbano, influyeron en la definición de elementos tan importantes como las circunscripciones electorales y la distribución de escaños. Con esta contextualización, Monge aporta la perspectiva histórica que ayuda a conocer las motivaciones del legislador y a despejar los porqués del diseño de nuestro sistema electoral.

Tras el oportuno prefacio, la lectura se organiza en dos bloques fácilmente reconocibles. En el primero, el profesor de Filosofía del Derecho Jorge Urdániz disecciona el modelo electoral español para identificar los males que le aquejan: por un lado, aquellos que afectan a principios fundamentales sobre los que se sustenta la teoría de la democracia; y, por otro lado, las consecuencias negativas que se proyectan en el orden institucional. Señaladas todas las disfunciones del sistema, el segundo bloque recoge la contribución del sociólogo Enrique del Olmo donde se exponen varias propuestas de reforma del sistema electoral, las cuales han sido elaboradas por el foro *Más Democracia* y presentadas ante la Subcomisión correspondiente del Congreso de los Diputados en marzo de 2018. Es momento de analizar, con el merecido detenimiento, las aportaciones de ambos autores.

El profesor Urdániz inicia su capítulo con un análisis holístico en el que, antes de enumerar las imperfecciones de nuestro modelo electoral, re-

conoce el valor y deseabilidad de sus aspectos positivos: escasa fragmentación del sistema de partidos en el arco parlamentario, representación proporcional de las formaciones políticas más relevantes, adecuada inserción de los nacionalismos periféricos, estabilidad y alternancia de los gobiernos y mayor facilidad para atribuir responsabilidades a nuestros representantes. Ahora bien, el autor reivindica que «los ciudadanos españoles nos merecemos esos efectos [...] y que además nos los merecemos sin tener que pagar el peaje de ciertos defectos que acompañan, desde el principio, al sistema» (p. 17); por tanto, cree posible corregir las carencias que provocan el malestar ciudadano sin perder los rendimientos que durante todos estos años han posibilitado el razonable discurrir parlamentario. En la búsqueda de ese equilibrio, Urdániz utiliza como guía los principios filosóficos esenciales que sustentan a las democracias contemporáneas: la igualdad política, la libertad electoral y el gobierno de la mayoría. Unos principios que, desde su punto de vista, no están suficientemente garantizados en nuestro sistema electoral.

Con un estilo muy persuasivo plagado de afirmaciones tan desoladoras como lapidarias, el autor argumenta, en primer lugar, que somos «ciudadanos políticamente desiguales» (p. 18) porque «tenemos sufragio universal, todos votamos, pero no tenemos igualdad de sufragio, puesto que no todos los votos valen lo mismo» (p. 23). Y esos votos no tienen el mismo valor, o el mismo peso, debido a la división en circunscripciones electorales provinciales y al número de escaños asignados

en cada una de ellas. Nuestra normativa electoral propicia que, en el marco de unos comicios generales, cada escaño del Congreso de los Diputados represente a un número distinto de electores (*malapportionment*), de manera que los votantes de las provincias más pobladas se encuentran peor representados que los de las provincias de lo que ahora se conoce como «España vaciada»; o dicho de otra manera: el voto de un salmantino tiene mayor valor en términos de escaños que el de un sevillano. Estas diferencias constituyen una vulneración palmaria del derecho fundamental al voto igual, tal y como ha dictaminado en más de una ocasión la jurisprudencia americana; pero para Urdániz, la auténtica gravedad del problema radica en que dicha vulneración se encuentra blindada constitucionalmente al quedar consagrados, en el art. 68 de nuestra norma fundamental, algunos de los elementos que favorecen esa disparidad: circunscripción provincial, número mínimo de escaños por provincia y número máximo de 400 diputados en el Congreso.

Además de la desigualdad política, el autor también denuncia que en nuestro país unos ciudadanos «son más libres que otros» a la hora de votar «dependiendo del lugar en el que estén censados» (p. 34). Esa coacción sobre la capacidad de decisión del votante procede de un efecto psicológico que afecta a las circunscripciones donde se elige un menor número de escaños: nos referimos, como no podía ser de otro modo, al efecto del «voto útil». Para Urdániz es intolerable que los electores de provincias poco pobladas tengan que situarse en el dilema de votar con

sinceridad, pero conscientes de que su partido nunca va a tener opciones reales de conseguir un escaño en su circunscripción, o sucumbir a la presión y votar la candidatura de alguna fuerza mayoritaria a pesar de no ser la opción partidista que más les convenza. Estas libertades desiguales, sumadas a la falta de un mismo valor del voto, contribuyen a romper con el principio de la mayoría puesto que «lo normal en España es que el gobierno no se encuentre respaldado por una mayoría de votantes» (p. 36). Así, se puede comprobar que desde el año 1982 todos los gobiernos de nuestro país, contaran o no con una mayoría absoluta en el Parlamento, han tenido un respaldo popular inferior al 50% de los votos totales escrutados.

Pero el ejercicio del poder por parte de la minoría no es la única consecuencia negativa que proyecta nuestro modelo de sistema electoral. A pesar de que la Constitución española preceptúa que la representación política debe ser proporcional, lo cierto es que existe un claro sesgo a favor de los partidos mayoritarios debido a la sobrerrepresentación de las circunscripciones pequeñas donde el elector es menos libre y a la infrarrepresentación de las circunscripciones grandes donde el votante ni siquiera se plantea la «utilidad» de su voto. Esta combinación afianza un bipartidismo que impide la consagración de nuevas formaciones políticas y pone trabas a la generación de relaciones de representación más cercanas, ya que el electorado español siente que le ha sido arrebatada su capacidad para fortalecer o debilitar a los partidos con su voto. El au-

tor tan sólo rompe una lanza a favor del sistema electoral vigente cuando aborda la cuestión territorial, ya que considera demostrada su capacidad para integrar de manera proporcional en el Congreso a los regionalismos y a los nacionalismos periféricos; así pues, los problemas de representación política de las identidades territoriales no se deben tanto a la ordenación de los procesos electorales como a la configuración de nuestro modelo bicameral, donde el Senado sigue sin actuar como una verdadera institución representativa de la pluralidad territorial del país.

Observados los síntomas y realizado el diagnóstico, es momento de prescribir el correspondiente remedio. Enrique del Olmo asume esta labor en la segunda parte del libro y, para ello arranca con la afirmación de los dos principios básicos sobre los que debe sustentarse cualquier propuesta de reforma de nuestro sistema electoral: el voto igual —con el fin de que todos los sufragios «valgan lo mismo y aporten la misma parte alícuota de representatividad» (p. 85)—; y el voto próximo —para obligar a «una relación [representativa] lo más cercana posible con la población y el tejido asociativo del territorio, a una rendición de cuentas y a la transparencia de sus actos» (p. 86)—. Se trata del enlace perfecto entre el bloque analítico y el propositivo, entre la crítica racional y el esfuerzo reformista. No en vano, ambos autores insisten a lo largo de la obra en la importancia de recuperar los valores, principios y derechos como armazón teórico imprescindible para articular una producción legislativa de calidad, coherente, sustanciosa y eficaz.

Satisfacer el ideal del «voto igual y próximo» que propugnan ambos autores exige una profunda transformación del sistema electoral que ha de ir acompañada de una reforma de nuestro texto constitucional, y esta es la propuesta que aborda Enrique del Olmo en primer lugar. El sistema sugerido —que se inspira en el modelo alemán— simultanea la elección a través de distritos unipersonales de tamaño poblacional homogéneo con las listas proporcionales presentadas por los partidos en circunscripciones de ámbito autonómico. La asignación final de los escaños en cada una de las Comunidades Autónomas se llevaría a cabo utilizando una ratio votos/diputados a nivel estatal tras sumar los resultados de todas las circunscripciones autonómicas. ¿Qué se conseguiría con esta combinación de elecciones? Por un lado, los escaños unipersonales garantizarían una representación directa que implicaría mayor cercanía o vinculación entre el elegido y la población que le elige; y, por otro lado, la ratio estatal aplicada en cada Comunidad Autónoma eliminaría la desigualdad del valor del voto entre territorios a la vez que permitiría alcanzar un resultado mucho más proporcional. La propuesta de reforma se completa con una barrera de entrada del 3% a nivel nacional para poder optar al reparto proporcional de escaños, cuestión que los autores desean someter a debate porque intuyen que puede ser problemática en el marco de nuestra diversidad político-territorial.

La propuesta descrita es enormemente compleja, no sólo en términos conceptuales o de técnica jurídica, sino

también en el plano de la arena política. Consciente de la dificultad —por no decir imposibilidad— que plantea el llevar a buen término una iniciativa de reforma constitucional, del Olmo enumera hasta diez propuestas de reforma legislativa que esquivarían la modificación de nuestra norma fundamental. Lógicamente se trata de un conjunto de medidas mucho menos ambiciosas, pero no por ello dejan de contribuir a la consecución de un sistema electoral que satisface mejor la máxima del «voto igual y próximo», y que resulta más garantista con los derechos de participación política de la ciudadanía española. Dichas medidas son: i) reducir el mínimo de escaños por circunscripción de dos a uno con el objetivo de lograr un mayor ajuste entre electores y representantes; ii) sustituir la fórmula d'Hondt por otra fórmula de asignación de escaños que también sea proporcional pero no tenga sesgos hacia los partidos mayoritarios (Sainte-Laguë o Hare); iii) ampliar los escaños del Congreso de los Diputados de 350 a 400 para mejorar la proporcionalidad y situarnos en la media europea en lo que a la ratio población/diputados se refiere; iv) eliminar el voto rogado para los españoles que viven en el extranjero, facilitando el voto presencial en las Embajadas y habilitando el voto electrónico; v) procurar la plena paridad de género en la representación política obligando a elaborar las candidaturas electorales mediante listas cremallera; vi) modificar el sistema de selección de los candidatos implementando las primarias abiertas a la ciudadanía y desbloqueando mediante el voto preferencial unas

listas electorales que deben ser más transparentes; vii) limitar la actividad política representativa a dos mandatos consecutivos o tres alternos; viii) avanzar en la implementación de un voto electrónico seguro, fiable y verificable; ix) regular la obligatoriedad de los debates electorales televisados para contribuir al ejercicio de una participación política informada y contrastada; y x) incorporar tecnologías que posibiliten el voto de personas discapacitadas o con dificultades.

La obra concluye con un breve estudio del posicionamiento de las principales formaciones políticas estatales sobre las posibilidades de cambio del sistema electoral. El Partido Popular se ha mostrado receptivo a una reforma a partir del año 2015, momento en el que empieza a reclamar el gobierno para la lista más votada con el fin de asegurar la gobernabilidad y estabilidad de los mandatos. El Partido Socialista, por su parte, ha variado su criterio con el transcurso de los años: si bien durante décadas tampoco manifestó interés alguno por modificar la normativa, en el año 2011 propusieron una reforma de profundo calado que nos acercara al modelo germano e implementara las listas abiertas o desbloqueadas; sin embargo, estas expectativas de cambio se han rebajado en los últimos años y en los programas electorales de 2015 y 2016 sólo se especificaban reformas genéricas y puntuales tales como la facilitación del voto electrónico, la mejora de la proporcionalidad o la desaparición del voto rogado. Las propuestas más rupturistas y perfiladas las encontramos en los nuevos partidos. En Podemos —y también en

su compañera de coalición, Izquierda Unida— proponen la modificación de la circunscripción electoral para sustituir la provincia por la Comunidad Autónoma; asimismo, también plantean crear una circunscripción exterior, adoptar una fórmula electoral de media mayor e incluir las primarias internas de los partidos en la regulación de la Junta Electoral Central. La estrategia originaria de Ciudadanos, en cambio, aspiraba a implementar en España el sistema mixto alemán con distritos unipersonales y listas proporcionales, si bien estas exigencias se han ido diluyendo en el marco de las negociaciones para formar gobierno con las fuerzas políticas mayoritarias.

Sea como fuere, lo cierto es que al analizar los posicionamientos de cada uno de los principales partidos a nivel estatal vemos que existen varias pretensiones compartidas por la práctica totalidad de las fuerzas políticas: trabajar por la implementación del voto electrónico, eliminar el voto rogado, garantizar el ejercicio de derecho de sufragio para las personas con dificultades y democratizar los procesos de elaboración de las candidaturas electorales. Se trata de reformas con un impacto transformador muy limitado, pero este espacio de consenso puede servir para abrir un debate de mayor calado sobre el diseño de un nuevo sistema electoral cuyos parámetros reflejen de forma fiel la complejidad social de nuestro país y, al mismo tiempo, posibiliten legislaturas estables.

El espíritu de esta obra bebe de la indignación del «¡No nos representan!» y por ese motivo es una crítica del sistema electoral que a veces resul-

ta mordaz, pero también es una defensa encendida de la necesidad de su reforma. No obstante, casi una década después de la *#spanishrevolution*, el panorama sociopolítico de este país ha cambiado sustancialmente: el sistema de partidos se ha fragmentado, se han consolidado nuevas formaciones políticas con representación parlamentaria, e incluso ya se ha puesto en marcha la primera experiencia de un gobierno estatal de coalición. Todo ello sin que se haya abordado la reforma del sistema electoral, ni a nivel legislativo ni en el ámbito constitucional. Por tanto, el lector se pregunta: ¿realmente es tan urgente y necesario revisar la normativa y volver a construir consensos cuando el modelo que parecía blindar el bipartidismo ha sido capaz de generar un parlamento pluripartidista y ha podido poner fin a los gobiernos monocolors? Quizá una perspectiva menos determinista a la hora de valorar el diseño institucional y más atenta a las interacciones entre el régimen electoral y los nuevos comportamientos políticos de la ciudadanía española, hubiera reforzado el discurso de los autores sobre la conveniencia de una reforma inspirada en principios teóricos tan encomiables como el de «una persona, un voto, un mismo valor de voto».

En cualquier caso, la doctrina constitucional necesita de obras valientes y de autores militantes que no abandonen su compromiso con la mejora de la sociedad que les rodea. Es por ello que sólo podemos congratularnos de la publicación de un libro como el que aquí se reseña. El empleo de un lenguaje sencillo, así como la incorporación de gráficos, tablas y

metáforas recurrentes, facilitan una lectura ágil y didáctica que enriquece el debate político y eleva el nivel intelectual del mismo. Una opinión pública ilustrada y con espíritu crítico garantiza el ejercicio cualitativo del derecho de participación política; celebremos, pues, la existencia de iniciativas como el foro *Más Democracia*,

que procuran la democratización del acceso al conocimiento y contribuyen a forjar ciudadanías mejor informadas y más libres.

ALICIA GONZÁLEZ MORO

*Contratada Predoctoral FPU
Departamento de Derecho Constitucional
de la Universidad de Sevilla*