

## URDÁNOZ, J. Y DEL OLMO, E. (2019). REFORMAR EL SISTEMA ELECTORAL. BARCELONA: GEDISA

Carlos FERNÁNDEZ ESQUER  
Investigador en el Departamento de Ciencia  
Política y Relaciones Internacionales  
Universidad Autónoma de Madrid

Jorge Urdánóz y Enrique del Olmo son los autores de *Reformar el sistema electoral*. Estamos ante la segunda obra de la serie *Más Democracia*, una colección de carácter divulgativo impulsada por la plataforma cívica que lleva el mismo nombre y editada por Gedisa. El propósito de esta colección es suministrar textos rigurosos pero asequibles para un público amplio, que faciliten la comprensión del funcionamiento y dinámicas de algunas de las principales instituciones y actores de la democracia española.

La introducción del libro corre a cargo de la politóloga Cristina Monge, quien subraya desde el inicio que “pocos debates han surgido con tanta fuerza en los últimos años como el de la necesidad de reformar nuestro sistema electoral” (p. 9). Aunque las discusiones en torno al sistema electoral español se han sucedido prácticamente desde su estreno en las elecciones a las Cortes constituyentes en 1977, el movimiento 15M, nacido en 2011, supuso un punto de inflexión evidente en las actitudes hacia el sistema electoral: la fijación de la reforma electoral como una de las prioridades de este movimiento social ha tenido un impacto determinante en la percepción del asunto por parte de los ciudadanos y de los partidos emergentes. Con todo, como señala Monge, el debate sobre este asunto no siempre se desarrolla ni a nivel periodístico ni siquiera a nivel político con el debido rigor. Es por ello por lo que se agradecen libros como el que a continuación se reseña, en los que expertos en la materia despliegan un esfuerzo pedagógico para centrar el complejo debate sobre los rendimientos del sistema electoral y sus posibilidades de enmienda.

La contribución a este libro de Jorge Urdániz, profesor de Filosofía del Derecho y acreditado experto en sistemas electorales, consiste en el desmenuzamiento de los que, a su entender, son los principales males de la normativa electoral. Una normativa medular en cualquier democracia representativa, que habría quedado desfasada con la petrificación de sus componentes esenciales a lo largo de cuatro décadas. Con el estilo ágil, didáctico, persuasivo y en ocasiones provocador que caracteriza a sus ensayos, Urdániz plantea los déficits que genera nuestro sistema electoral, entre los que destaca la desigualdad en el valor del voto y la desigualdad en la libertad de opción política. Como el propio autor reconoce, su condición de filósofo determina su aproximación a los sistemas electorales desde una orientación esencialmente normativa. De modo que, frente a las perspectivas adoptadas por otras disciplinas como la Ciencia Política, más preocupada por los rendimientos, Urdániz centra su interés en los principios democráticos que se ven afectados por la configuración de las reglas electorales.

Pues bien, el primero de los males, y el que más preocupa a este autor, sería el de la desigualdad política entre los ciudadanos: el diseño del sistema electoral concede un valor –o peso– distinto al voto de los electores, en función de la provincia en la que residan. Lo cierto es que el sistema español es, en perspectiva comparada europea e incluso mundial, uno de los que exhibe niveles de *malapportionment* más elevados, esto es, una de las mayores distorsiones en el reparto de escaños entre circunscripciones respecto a una distribución poblacionalmente equilibrada. Que esto sea así se deriva del propio texto constitucional. Así, el artículo 68.2 de la Constitución establece que la provincia sea la circunscripción y que, además, se asigne un “representación mínima inicial”, con independencia de la población existente. Es, pues, la propia Constitución la que impide que el voto de los españoles pueda tener un mismo valor, lo cual convierte en papel mojado su proclamación del sufragio *igual*. Jorge Urdániz, en coherencia con su papel de activista acreditado por la igualdad del voto, critica abiertamente la extravagancia de nuestras reglas electorales, cristalizada además en una norma con rango constitucional y protegida por la necesidad de mayorías cualificadas para su reforma.

El segundo de los males que recalca el autor es el de los distintos grados de *libertad electoral* de los que disfrutaban los votantes dependiendo del tipo de circunscripción en la que habitan. Concretamente, en aquellas provincias con pocos escaños en liza donde el porcentaje de votos que debe recibir un partido para obtener al menos un diputado es muy elevado, el elector ve reducidas habitualmente sus opciones a dos formaciones políticas, pues, en caso de optar por un tercer partido minoritario, su voto corre serio peligro de ser desperdiciado. Esto habría inducido a un buen número de votantes españoles a desarrollar un comportamiento estratégico conocido coloquialmente como *voto útil*, y que evidencia la falta de libertad de estos votantes a la hora de escoger a sus opciones políticas preferidas. Por el contrario, aquellos ciudadanos afortunados que ejercen su derecho de sufragio en circunscripciones de gran tamaño como Madrid o Barcelona, no se enfrentarían a ese tipo de problemas, pues “no tienen ninguna losa psicológica que constriña su libertad” (p. 55).

Por último, el autor enumera una serie de disfuncionalidades producidas por el sistema electoral. Entre otras, destaca la desproporcionalidad agregada de los resultados, es decir, el conjunto de desviaciones entre el porcentaje de votos y de escaños que reciben los partidos, derivado, esencialmente, del pequeño tamaño de la mayoría de circunscripciones. Si el foco de la desproporcionalidad se orienta hacia los partidos individualmente considerados, se constata que el sistema electoral bonifica sistemáticamente a los dos partidos más votados (especialmente al vencedor); perjudica a terceras opciones con su apoyo diseminado a lo largo del territorio estatal; y concede a los partidos nacionalistas y regionalistas un número de escaños equilibrado en atención a su respaldo electoral.

En la segunda parte del libro, el sociólogo Enrique del Olmo divide su contribución en dos capítulos. En el primero, el autor expone las propuestas de reforma electoral de *Más Democracia*. Su propuesta oficial, y también la más ambiciosa al requerir de una reforma constitucional, parte de la premisa de garantizar dos objetivos irrenunciables: el voto igual y el voto próximo. Con esos propósitos, la propuesta del foro cívico se inspira en el famoso modelo alemán, en el que los electores disponen de dos votos. Con el primero, los votantes elegirían de forma directa la mitad de los representantes

en distritos unipersonales de una población similar. De esta forma, además de garantizarse la proximidad, se aseguraría la igualdad en el valor de los votos. Con el segundo, los electores determinarían la mitad restante de los representantes a partir de listas de candidatos autonómicas. Ahora bien, el reparto proporcional de escaños entre los distintos partidos se realizaría a partir de la suma total de sus votos a nivel estatal, y sólo posteriormente se asignarían los escaños a cada lista partidista autonómica. De este modo, se procuraría una elevada proporcionalidad, en la medida en que los partidos recibirían un porcentaje de escaños equivalente al de sus resultados en la votación. Por último, se propone una barrera electoral del 3 por ciento de los votos a nivel estatal para poder optar al reparto proporcional de escaños. Así pues, es en la combinación de estos factores donde reside el atractivo que para muchos posee el sistema electoral alemán: el grado de proporcionalidad que produce es elevado y, además, se consigue una elevada personalización de la elección.

Posteriormente, el autor expone las diez propuestas presentadas por *Más Democracia* en su comparecencia ante la Subcomisión de reforma electoral del Congreso de los Diputados a comienzos de 2018; ninguna de las cuales requeriría una reforma de la Constitución Española. Entre ellas se encuentra las siguientes: la reducción del mínimo inicial de escaños por circunscripción de dos a uno; la sustitución de la fórmula D'Hondt por otra con menor sesgo hacia los partidos más votados; la ampliación del Congreso de 350 a 400 escaños para mejorar la proporcionalidad; la eliminación del voto rogado; la introducción de las *listas cremallera*; la apuesta por de la democratización de los procesos de selección de candidatos en el interior de los partidos y por el desbloqueo de las listas; la limitación de mandatos; la apuesta por el voto electrónico; la obligatoriedad de celebrar debates televisados durante la campaña electoral; y, por último, la incorporación de tecnologías que permitan el voto de personas con discapacidad.

En su segundo capítulo, Del Olmo realiza un interesante ejercicio en el que muestra la evolución de la posición de los partidos con relación a la reforma electoral en el período 2011-2018. Como constata el autor, hasta la reciente eclosión de las demandas sociales respecto a la necesaria reforma electoral, sólo partidos con un apoyo

electoral discreto y esparcido a lo largo del territorio estatal (IU y UPyD) y, por tanto, los más castigados por el sistema, habían clamado por la necesidad de evolucionar hacia un sistema más equilibrado y proporcional. Es a partir del 15M, y especialmente tras el advenimiento a nivel nacional de Podemos y Ciudadanos, cuando el debate de la reforma electoral irrumpe con fuerza en la agenda política.

Respecto a las propuestas de las principales fuerzas políticas, cabe destacar que el Partido Popular no hizo mención alguna en su programa electoral hasta el año 2015, cuando decidió apostar por una reforma electoral que garantizase el gobierno de la “fuerza más votada” en el ámbito municipal. El PSOE, por su parte, se ha mostrado vacilante ante esta cuestión. Si en 2011, con Alfredo Pérez Rubalcaba al frente del partido, abogaba por una reforma inspirada en el modelo alemán, posteriormente sus propuestas se han ido descafeinando, limitándose a realizar afirmaciones genéricas a la mejora de la proporcionalidad, pero sin referirse al cambio de los elementos nucleares del sistema electoral. Además, se ha desplazado el foco hacia aspectos menos sustantivos desde el punto de vista representativo, tales como el voto electrónico, el procedimiento electoral o la supresión del voto rogado. Propuestas más ambiciosas se encuentran en los programas de los nuevos partidos. Es el caso de Podemos, partido que aboga en sus programas por una circunscripción de carácter autonómico y la sustitución de la fórmula D’Hondt por otra más proporcional. En este sentido, la formación morada y Ciudadanos protagonizaron en febrero de 2018 la propuesta más importante de la XII Legislatura, al acordar la sustitución de la fórmula de D’Hondt por Sainte-Laguë.

El libro concluye con la recomendación de algunas lecturas imprescindibles acerca del sistema electoral español. La primera es el “Informe sobre la reforma del sistema electoral”, elaborado por José Ramón Montero y Pedro Riera en 2009 a instancias del Consejo de Estado, y que sin duda constituye uno de los mejores estudios sobre los rendimientos del sistema electoral del Congreso y sus posibilidades de reforma. La segunda lectura es *Veinte destellos de ilustración electoral (y una página web desesperada)* (Serbal, 2014), un ensayo del propio Jorge Urdániz en el que, de forma pedagógica, el autor va desgranando algunas técnicas de manipulación electoral, y en la que el autor realiza una encendida defensa de la igualdad del voto y aboga,

en consecuencia, por un cambio de las reglas electorales españolas. Siendo bien relevantes las anteriores lecturas, quizás sea la tercera, *La reforma electoral perfecta* (Catarata, 2016), la que resultante más interesante en el momento actual. Se trata de un libro en el que Alberto Penadés y José Manuel Pavía analizan con rigor el funcionamiento del sistema electoral español, incluidos sus efectos en las relevantes elecciones de 2015 en las que irrumpieron por primera vez Podemos y Ciudadanos, y en el que apuestan por una reforma electoral novedosa y bien fundamentada. Se trata de una reforma inspirada en el modelo sueco, consistente en la sustitución de las actuales circunscripciones provinciales por un nuevo mapa de distritos que fueran iguales o muy parecidos entre sí, es decir, que tuvieran una población similar y por lo tanto un similar número de escaños, evitando con ello el desigual coste de los escaños para partidos que son similares entre sí.

Estamos, en suma, ante un libro divulgativo, con un contenido asequible para un lector novato en asuntos electorales y, por lo tanto, sumamente recomendable tanto para un público experto como para uno más profano. Con todo, me parece oportuno formular algunas consideraciones sobre las evaluaciones que realizan los autores sobre el sistema electoral español. Todo sea por alimentar el debate, fiel, como me identifico junto a los autores, a “la mejor tradición reformista” (p. 17).

Se echa en falta quizás una valoración más prudente sobre la interacción entre el sistema electoral y el nuevo sistema de partidos. En los autores –como en importantes sectores de la opinión pública española– parece haber anidado la idea de que los efectos desplegados por el sistema electoral español serían uno de los principales problemas que aquejan al funcionamiento de nuestra democracia. Sin embargo, a la vista de los episodios más recientes de la política española, las acusaciones que sitúan al sistema electoral español como uno de los principales males del sistema político resultan, quizás, excesivas. Es fácil convenir con los autores en que asuntos como la eliminación de la desigualdad en el valor del voto entre ciudadanos españoles, el cambio en la fórmula electoral, el desbloqueo de las listas o la modificación de la regulación del voto exterior para facilitar el voto de los españoles residentes en el extranjero, son todos ellos elementos que, cuando menos, merecen ser considerados seriamente.

Ahora bien, a la hora de plantear reformas electorales, especialmente aquellas orientadas a aumentar la proporcionalidad, no debería perderse de vista que los sistemas electorales son instituciones que tienen que tratar de satisfacer varios objetivos, no siempre conciliables entre sí. El mundo de la ingeniería electoral es uno de los que en mayor medida se evidencia la existencia de *trade-offs*. Que la representación de los partidos en el Parlamento sea proporcionada respecto a sus porcentajes de voto de forma que la Cámara sea una suerte de *espejo* de las preferencias políticas de los votantes, es, sin duda, un fin que debe tratar de procurarse. Pero no es el único. Uno de los objetivos más importantes en un sistema de parlamentarismo racionalizado como el español debe ser el de favorecer la construcción de mayorías que puedan, a su vez, sustentar a un gobierno que lleve adelante su programa político con un mínimo de garantías.

Así las cosas, a la hora de plantear propuestas de *regeneración democrática*, sería bueno asimilar primero las nuevas dinámicas que están exhibiendo las principales instituciones de nuestro sistema político; algunas de ellas profundamente erosionadas en su prestigio y otras visiblemente desconcertadas ante las transformaciones sociopolíticas que se encuentran en marcha. Probablemente así, tras un ejercicio de reflexión más ponderado sobre las auténticas prioridades de reforma institucional en España, se alcanzarían conclusiones algo más equilibradas sobre la necesidad de acometer un cambio profundo de nuestras reglas electorales.

Sea como fuere, bienvenidos sean este tipo de libros divulgativos que contribuyen a elevar la calidad del debate sobre la cosa pública; y bienvenida sea también la actividad de foros ciudadanos como *Más Democracia*, espacios cívicos desde los cuales la sociedad civil puede contribuir a mitigar la hipoxia intelectual en la que se encuentran sumida buena parte de la clase política española.