

LAS REFORMAS ELECTORALES Y LA MAGNITUD DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES¹

Fernando Reviriego Picón

doi: 10.18543/ed-63(2)-2015pp189-221

SUMARIO: 1. «...POR EL ARTÍCULO 29» 2. ¿REFORMAS ELECTORALES? 3. A VUELTAS CON ELBRIDGE GERRY Y EL SISTEMA DE ELECCIÓN PROPORCIONAL EN LAS CCAA. 4. CASTILLA LA MANCHA EN SU LABERINTO. 5. LA REFORMA ELECTORAL DE 2007. 6. LAS REFORMAS DEL ESTATUTO Y DE LA LEY ELECTORAL DE 2014. 7. LA POLÍTICA Y LOS CIUDADANOS.

1. «...POR EL ARTÍCULO 29»

Hace ya más de un siglo Benito Pérez Galdós resumía con su habitual maestría lo que a su juicio era el estado de la política española en materia de políticos y de partidos.

Una política que conoció bien, no en vano fue diputado reincidente en varias ocasiones durante la Restauración, bajo la Constitución de 1876. Así, diputado cunero por Puerto Rico en 1886 y diputado por Madrid en 1907² y 1910, y por Las Palmas –ya ciego– en 1914.

¹ Trabajo elaborado dentro del Proyecto de Investigación *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis. El caso español*, financiado por el Ministerio de Ciencia (2012). DER 2012-39179.

² Resulta interesante la lectura de la introducción de SAINZ DE ROBLES, F. C. a la edición de las *Obras completas* de PÉREZ GALDÓS, B., Aguilar, Madrid, 1950– en donde se narraba cómo se gestó su candidatura a las elecciones de 1907. Con más detalle, sobre su experiencia política, puede verse ARMAS AYALA, A., «Galdós, Diputado por Puerto Rico» y LLORENS BARGÉS, C., «El Diputado señor Pérez Galdós», ambos en *Actas del Segundo*

Dos elecciones por tanto al amparo del célebre art. 29 de la Ley Maura que, como es bien sabido, ayudó a mantener las eficaces redes caciquiles³. Como botón de muestra podemos destacar que en las elecciones generales de 1910, con la Semana Trágica todavía cercana, primeras en las que se aplicó, y terceras en las que Galdós fue elegido diputado, alrededor del treinta por ciento de censo electoral no ejerció su derecho al voto consecuencia de las previsiones de dicho artículo. La doctrina resaltó la privación del ejercicio de sufragio que implicaba esta previsión precisamente cuando la Ley lo declaraba obligatorio, generando como consecuencia que la participación real en el sistema representativo se redujera considerablemente alcanzando en lo sucesivo extremos alarmantes: «prácticamente, tan sólo las circunscripciones y los distritos de las regiones políticamente más activas van a participar en las luchas electorales». La abstención, creciente, unida a la aplicación de este artículo nos ofrece cifras exorbitantes; por poner un ejemplo, en las elecciones generales de 1916 la suma de ambas se elevó casi hasta un sesenta por ciento. Las elecciones terminan por convertirse así en «un lejano espectáculo ilusionista, donde los prestidigitadores de los estamentos políticos dirigentes practican a su gusto la negociación de los puestos representativos antes de las elecciones, a lo largo de la campaña electoral»⁴.

Dejando de lado la Ley de Maura, y volviendo a Galdós, sobre los primeros, los políticos, nos hablaba, con su preclara mente, de su constitución en «casta», dividiéndose «hipócritas en dos bandos igualmente dinásticos e igualmente estériles, sin otro móvil que tejer y destejer la jerga de sus provechos particulares en el telar burocrático».

Son muchos los que a día de hoy suscribirían estas palabras dibujadas con tan brillantes trazos.

Sobre los segundos, los partidos, concordados para turnarse pacíficamente en el poder, apuntaba que eran «dos manadas de hombres que no aspiran más que a pastar en el presupuesto», porque «carecen de ideales» y «ningún fin elevado los mueve». A ello añadía que pasarán «unos tras otros

Congreso Internacional de Estudios Galdosianos, Las Palmas, 1980. También, la presentación de GAUDET, F. a la quinta serie de los Episodios Nacionales (España sin rey, España trágica, Amadeo I, La Primera República, De Cartago a Sagunto y Cánovas) donde se aborda esta experiencia y su plasmación (entre el escudo y la auto ironía) en los propios personajes del último de los episodios.

³ «En los distritos donde no resultaren proclamados candidatos en mayor número de los llamados a ser elegidos, la proclamación de candidatos equivale a su elección y les releva de la necesidad de someterse a ella», *Gaceta de Madrid* núm. 222, 10 de agosto de 1907, p. 587.

⁴ MARTÍNEZ CUADRADO, M., *Elecciones y partidos políticos de España (1868/1931)*, Taurus, Madrid, 1969, pp. 755 y ss.

dejando todo como hoy se halla, y llevarán a España a un estado de consunción que, de fijo, ha de acabar en muerte»; no harán más que «burocracia pura, caciquismo, estéril trabajo de recomendaciones, favores a los amigos, legislar sin ninguna eficacia práctica, y adelante con los farolitos». Unas reflexiones que le permitían terminar señalando que «han de pasar años, lustros tal vez, quizá medio siglo largo, antes de que este Régimen, atacado de tuberculosis ética, sea sustituido por otro que traiga nueva sangre y nuevos focos de lumbre mental»⁵. Lástima que su deseo no pudiera materializarse finalmente.

Mucho antes de ello, y por seguir trazando paralelismos con la situación actual, este mismo autor destacaba que «las crisis políticas son juegos de chicos, comparadas con una crisis financiera»⁶.

Crisis política, crisis económica...; sin duda, una crisis estructural completa como la que ahora también vivimos.

2. ¿REFORMAS ELECTORALES?

Apuntaba Ortega que «la salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal»⁷.

Y el mejor sistema o procedimiento, como decía Segismundo Moret, siendo Ministro de la Gobernación, «será siempre el que con más verdad refleje el estado social de un pueblo»⁸, en tanto que tenemos que tener muy presentes en orden a delimitar el margen de elección del legislador electoral no sólo factores jurídicos, sino también sociológicos, politológicos, estadísticos e históricos⁹.

Corresponde ahora reflexionar, en las actuales circunstancias de crisis generalizada, política y económica, sobre estas cuestiones; ello porque los siste-

⁵ PÉREZ GALDÓS, B., *Canovas*, Perlado, Paez y Cia, Madrid, 1912, pp. 277 y 237, respectivamente.

⁶ PÉREZ GALDÓS, B., «Dinero, dinero, dinero», *Crónica de Madrid*, 8 de enero de 1865.

⁷ ORTEGA Y GASSET, J., «La rebelión de las masas», *Revista de Occidente*, Madrid (1929), 1964, 38.ª ed., p. 242.

⁸ MORET Y PRENDERGAST, S., *La representación nacional, teoría del sufragio* (conferencias pronunciadas en la Universidad Central), Imprenta de F. García Herrero, Madrid, 1884, p. 81.

⁹ Vid. SANTOLAYA MACHETTI, P., *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995, pp. 15 y ss; también, VIDAL PRADO, C., *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*, Método, Granada, 1995.

mas electorales son resultado de la evolución histórica y su desarrollo refleja las estructuras sociales y los procesos en situaciones y países distintos¹⁰.

Y donde debe prestarse especial atención a las dos dimensiones más importantes de los sistemas electorales, y que tienen consecuencias en la proporcionalidad de la elección y los sistemas de partidos: la fórmula electoral y la magnitud de la circunscripción¹¹. Pues, ¿qué proporcionalidad puede obtenerse, por ejemplo, en circunscripciones como Soria que en las últimas convocatorias electorales eligió sólo dos diputados? ¿O como Ceuta y Melilla que eligen sólo uno?

Dicho lo anterior, no parece aventurado señalar que la XI Legislatura puede tener en la reforma del sistema electoral, sin duda una compleja realidad, uno de sus ejes principales, dentro de la amplia libertad del legislador en este campo. Si, en general, la mayor parte de las propuestas reformistas en los últimos tiempos se han centrado en una búsqueda de superiores niveles de proporcionalidad¹², lo cierto es que son varias las variables que se han añadido en la ecuación de esa posible reforma que parecen anticipar los diferentes movimientos tácticos a que hemos asistido durante el presente año, con ocasión de la amplia batería de procesos electorales de distinto nivel, así como las diferentes propuestas electorales que al hilo de las mismas se han ido suscitando.

No está de más recordar que la cuestión electoral en nuestro país siempre ha sido objeto de intensas pasiones. Quedan para el recuerdo infinidad de debates que afectaron entre otras cuestiones al sufragio activo, al sufragio pasivo, a la delimitación de circunscripciones, etc.

Siempre quedarán en la memoria, por ejemplo, los sugestivos y emotivos debates de Clara Campoamor y Victoria Kent sobre el sufragio femenino¹³ (activo, porque el pasivo se había reconocido precisamente para las Cortes Constituyentes¹⁴) durante la Primera República; dos mujeres sosteniendo posturas absolutamente contrapuestas sobre dicha cuestión.

Como es bien sabido, Clara Campoamor (que militaba en el Partido Radical de Lerroux) defendió en un ardoroso discurso la necesidad imperiosa de otor-

¹⁰ NOHLEN, D., *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1992, p. 13.

¹¹ LUPHART, A., *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, CEC, Madrid, 1995, pp. 43 y ss.

¹² FERNÁNDEZ MIRANDA, A., «Sobre la reforma electoral», en RUBIO LLORENTE, F., BIGLINO CAMPOS, P., *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2009, pp. 673 y ss.

¹³ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, sesión celebrada el día 1 de octubre de 1931.

¹⁴ El Decreto de modificación de la Ley electoral de 1907, de 8 de mayo de 1931, estableció entre otras reformas «reputar como elegibles para las Cortes Constituyentes a las mujeres y a los sacerdotes» (art. 3).

garlo, mientras que Victoria Kent (que militaba en el Partido republicano radical socialista) abogaba por el contrario por aplazar la concesión del voto a la mujer sobre la base de entender que lo contrario restaría oportunidades a la República para consolidarse. No tienen desperdicio muchos de los comentarios que no pocos diputados vertieron en aquellos días para evitar el voto de la mujer¹⁵.

Pero podríamos citar muchos otros.

Muchos olvidados pero de gran importancia en su momento, aunque luego terminarían valiendo para poco, como aquellos que a lo largo del s XIX se enfrentaban a la ampliación del sufragio por diferentes vías; por apuntar alguno, podríamos recordar, por ejemplo, los suscitados tras el proceso revolucionario de 1836 relativos a la ampliación del sufragio, y que terminaron por otorgar el mismo, entre otros, a los labradores que poseyeran una yunta propia destinada exclusivamente a cultivar las tierras de su propiedad (puerta por la que entraron muchos electores, regular o irregularmente), o a los que habitaren una casa o cuarto destinado únicamente para sí o su familia¹⁶, etc.

Sin duda no serán estos los debates que ahora tendremos, caso de abrirse el melón de la reforma electoral (tanto a nivel nacional como autonómico), pero, ni que decir tiene, que encenderán los ánimos de unos y otros, ya que, como siempre, ninguna reforma electoral es inocente ni neutral, no en vano son los intereses de los partidos políticos los que sirven de medida para la valoración de un concreto sistema.

¿O acaso puede tildarse de neutral la reciente propuesta de que en las elecciones generales o autonómicas gobierne la lista más votada a través de la articulación de «primas de gobernabilidad» al estilo de lo que se ha establecido en países como Grecia o Italia?

Deriva de ahí parcialmente que ya en ocasiones, la inercia termine por jugar un papel destacado en esta materia por dicha razón; ya señaló Sánchez Agesta¹⁷, al poco de aprobarse el texto constitucional, que el único principio teórico válido en derecho electoral es que una vez establecido un sistema, este se perpetúa por la ley de la inercia; una clara resistencia al cambio¹⁸.

¹⁵ Sobre estos debates, GILBAJA CABRERO, E., «Clara Campoamor y el sufragio femenino en la Constitución de la Segunda República», *Asamblea*, núm. 29, 2013. Una breve reseña puede verse también en GÁLVEZ MUÑOZ, L., y REVIRIEGO PICÓN, F., «Estado democrático y procesos electorales», en REVIRIEGO PICÓN, F., (Coord.), *Proyecciones de Derecho constitucional*, Tirant, Valencia, 2012.

¹⁶ Vid. ESTRADA SÁNCHEZ, M., *El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II*, Universidad de Cantabria, Santander, 1999, pp. 43 y ss; CASES MENDEZ, J.I., «La elección de 22 de septiembre de 1837», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 212, 1997, pp. 167 y ss.

¹⁷ SÁNCHEZ AGESTA, L., *Constitución española comentada*, CEC, Madrid, 1979.

¹⁸ Durante los debates constituyentes puede verse la intervención del Diputado ALZAGA VILLAAMIL, O. sobre esta cuestión, *DSC*, núm. 108, 12 de julio de 1978.

Una inercia que, precisamente, es especialmente acusada en el ámbito autonómico, donde se reproduce, con variaciones muy puntuales y escasas en algunos ordenamientos, lo previsto a nivel estatal para el Congreso de los Diputados. Como reseña Arnaldo las Comunidades Autónomas no han hecho sino reproducir las normas contenida en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, procediendo a una mera adaptación¹⁹; una cuestión sorprendente a juicio de Santolaya ya que si se ha dicho con frecuencia que una de las ventajas de los sistemas centralizados es facilitar la experimentación, «en este caso parece haberse producido una renuncia colectiva y voluntaria a hacerlo»²⁰. Por citar un elemento que nos servirá como botón de muestra, en lo relativo a la circunscripción electoral –como unidad en cuyo marco se transforma el resultado de la votación en distribución de escaños parlamentarios²¹, –y que oscila entre la circunscripción única y las nueve que tiene Castilla y León–, son muy pocas las Comunidades Autónomas que no optan por un sistema provincial²², en la línea de lo establecido en los Acuerdos autonómicos de 1981²³. Se evita así una cierta artificialidad que pudiera resultar de más compleja justificación. Las reformas estatutarias de los últimos tiempos no han supuesto una modificación de estos sistemas llevando a un

¹⁹ ARNALDO ALCUBILLA, E., «El procedimiento electoral en leyes electorales autonómicas», en GÁLVEZ MUÑOZ, L., (Dir), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, CEPC, Madrid, 2009, pp. 374 y ss.

²⁰ SANTOLAYA MACHETTI, P., «Encuesta sobre el régimen electoral», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, pp. 55/56.

²¹ RAE, D.W., *Leyes electorales y sistema de partidos* políticos, CITEP, Madrid, 1977, p. 19.

²² Más allá de las particularidades de las comunidades insulares, sólo una comunidad uniprovincial, Asturias, se divide en la actualidad en varias circunscripciones (un total de tres, arts. 10 y 11 Ley 14/1986, de 26 de diciembre) mientras que las pluriprovinciales optan todas por la provincia; en el caso del País Vasco la única diferencia sería meramente terminológica en tanto que se habla de Territorio Histórico.

En el caso de Murcia es preciso anotar que ha sido en septiembre de 2015 (Ley 14/2015, de 28 de julio) cuando se ha reformado su ley electoral (Ley 2/1987, de 24 de febrero) para instaurar la circunscripción única; hasta entonces se encontraba dividida en cinco circunscripciones. OLIVER, J. antes de la reforma de la ley electoral citada, se planteó si estos dos casos (Asturias y Murcia) podrían entenderse como un supuesto de gerrymandering, llegando a una conclusión negativa, OLIVER, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2011, pp. 196 a 204.

²³ «4.1 Asambleas de las Comunidades Autónomas. (...) 6. En las CCAA uniprovinciales, la provincia será la circunscripción electoral única, a menos que sus fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales convengan otra cosa por unanimidad. En las CCAA pluriprovinciales la circunscripción electoral será la provincia. 7. En el caso de Canarias y Baleares, los Partidos firmantes tratarán de llegar a un acuerdo, y caso de no conseguirlo, la circunscripción electoral será la isla».

sector de la doctrina a hablar de nuevos estatutos en conjunción con viejos sistemas electorales²⁴.

Inercia, por tanto, conectada a una suerte de búsqueda de la neutralidad que provendría de adoptar sistemas conocidos y aplicados a otros procesos electorales alejando así las posibles sospechas por la instauración de nuevos sistemas electorales²⁵. Destaca Gavara de Cara que la adopción de la provincia, tanto para el Congreso y el Senado, como para la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, permite evitar manipulaciones derivadas de la adopción de circunscripciones inexistentes o no aplicadas en anteriores procesos electorales, aunque desde otra perspectiva plantea el inconveniente de las desigualdades materiales de sufragio que resultan difíciles de corregir, hecho que se acentúa en el caso de la asignación de una representación mínima inicial en cada circunscripción²⁶.

Y donde esa notable fuera inercial, la tendencia al mantenimiento de los modelos y la resistencia a los cambios es consecuencia, en buena medida, de que sus grandes principios configuradores forman parte material y normativamente de los propios Estatutos o de nuestra norma suprema y también por la vinculación entre ley electoral y mayoría parlamentaria y los propios intereses de la clase política ajenos al cambio²⁷.

En el caso de las elecciones a Congreso y Senado algunos de los temas podrán ser probablemente las listas cerradas y bloqueadas en el caso del Congreso y, en mucha menor medida (aunque no por su falta de relevancia), la determinación de la circunscripción en el caso del Senado (aquí ya tendríamos que hablar de la hipótesis de una reforma constitucional), la barrera electoral (en el caso del Congreso) por mor de las presiones de los partidos pequeños o incluso, quizá, pues es uno de los agujeros del sistema, el perfeccionamiento del procedimiento para el ejercicio del sufragio por parte de los españoles residentes en el extranjero²⁸.

²⁴ PRESNO LINERA, M.A., «Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 5, 2007, pp. 101 y ss.

²⁵ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA CAMPERO, M., «El sistema electoral español: logros y deficiencias», en DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., RIPOLLÉS SERRANO, M.R., BIGLINO CAMPOS, P., *El sistema electoral español. Un debate de sus logros y deficiencias*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2012, pp. 16.

²⁶ GAVARA DE CARA, J.C., *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, CEPC, Madrid, 2007, pp. 221 y ss.

²⁷ Vid. FERNÁNDEZ MIRANDA, A., «El sistema electoral del Congreso», *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001 y GAVARA DE CARA, J.C., *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, CEPC, Madrid, 2007.

²⁸ Sobre esta cuestión, GARCÍA MAHAMUT, R., «La reforma electoral y el voto de los españoles en el exterior: la ineffectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior. Una necesaria revisión», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012.

Sin entrar a debates sobre posibles reformas constitucionales, de mucho más compleja articulación lógicamente, lo cierto es que la Ley Orgánica del Régimen Electoral General ha sido objeto de reformas de muy diferente calado a lo largo de estos años, y con las que se ha tratado de perfeccionar el procedimiento electoral; diecinueve reformas hasta la fecha, la última de ellas de marzo de 2015 en orden a reducir de forma significativa el importe de las subvenciones percibidas por los partidos para el envío de propaganda electoral, y cuestiones relativas a la fiscalización de la regularidad de las contabilidades electorales²⁹.

Habrà que esperar a la conformación de las nuevas Cortes Generales para ver cómo pueden respirar estas, u otras, posibles reformas; de mucho interés será sin duda la lectura, en ese eventual proceso reformador, del Informe del Consejo de Estado de febrero de 2009 sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general a instancias de la solicitud del Gobierno de junio de 2008³⁰.

Pero más allá de lo que pueda arbitrarse respecto del sistema electoral al Congreso de los Diputados o al Senado (cuestión en las que no entraremos en estas notas), en el ámbito autonómico son varias las cuestiones que han suscitado no poco interés y comentarios en los últimos tiempos.

Ello, bien para normas en tramitación o propuestas políticas, bien para reformas ya realizadas.

Podemos apuntar así, por ejemplo, que sigue sin aprobarse la ley electoral catalana (y ya van treinta y seis años desde su acceso a la autonomía), por más que parecía que al hilo de las elecciones de septiembre de 2015 esta laguna iba a poder colmarse. Recordemos que el penúltimo episodio fue la falta de acuerdo en julio de este mismo año en la Ponencia que abordaba la proposición de ley electoral de Cataluña por las grandes discrepancias entre los diferentes partidos³¹.

²⁹ Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico financiera de los partidos políticos.

³⁰ El dictamen y un amplio número de trabajos doctrinales sobre esta cuestión puede verse: RUBIO LLORENTE, F., BIGLINO CAMPOS, P., (Pres.), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2009. *Vid.* también, ÁLVAREZ CONDE, E. y LÓPEZ DE LOS MOZOS, A. (Dirs.), *Estudios sobre la reforma de la LOREG: la reforma continua y discontinua*, IDP, Madrid, 2011. Más recientemente, resulta de interés la consulta del apartado dedicado a la reforma del sistema electoral en el trabajo coordinado por GARCÍA ROCA, J., *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*, Thomson, Navarra, 2014.

³¹ Inicialmente el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, en tanto se aprobara la correspondiente ley electoral, estableció algunas precisiones en su Disposición transitoria cuarta, remitiéndose en lo no previsto a las normas vigentes para las elecciones al Congreso de los Diputados. El vigente Estatuto de 2006 contempla en su art. 56 diferentes cues-

O que sigue debatiéndose la posibilidad de cambiar radicalmente la circunscripción de Madrid combinando distritos uninominales y doble votación; quizá una de las propuestas de cambio más sustancial planteadas hasta la fecha³². Una opción que, para sus proponentes, podría permitir una mayor cercanía de los electores con los representantes aunque no contaba con el apoyo de los grupos de la oposición; Nohlen, en su comparecencia como experto ante la Comisión de Estudio de la Reforma de la Ley Electoral de esta comunidad apuntó que la reforma en sí (que juzgó de neutral) no provocaba que se perdiera la proporcionalidad existente y que, sin duda, habría de mejorar el contacto entre representantes y representados enriqueciendo la vida política al animar la competencia; a la par apuntó la necesidad de establecer cortafuegos para evitar la deriva a modelos caciquiles o clientelistas.

O, por último, que sigue coleando todavía lo acontecido en Asturias en la anterior Legislatura con el pacto de reforma electoral, que finalmente quedó en nada, que permitió el acceso al Gobierno de J. Fernández, etc.

Desde otra perspectiva, también podemos poner el foco, como así haremos en estas notas, en los problemas suscitados por la reforma de la Ley electoral de Castilla La Mancha (y de forma previa del Estatuto), que recientemente dio lugar a varias sentencias del Tribunal Constitucional, y que serán de las que nos ocuparemos sumariamente a continuación: las sentencias 197/2014, de 4 de diciembre y 15/2015, de 5 de febrero, que resolvieron sendos recursos de inconstitucionalidad planteados contra una reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha y la Ley electoral de Castilla La Mancha de 2014, que redujeron el número de diputados a elegir por la ciudadanía en las elecciones autonómicas³³. Aunque debemos señalar que en el espacio de tiempo en que se dictaron ambas, diciembre de 2014 y febrero de 2015 hubo una tercera (STC 214/2014, de 18 de diciembre) relacionada con el mismo tema; recurso planteado contra una reforma de la ley electoral de esta Comunidad de 2012, aunque en este caso por la ampliación del número de escaños a elegir, reforma que no ha entrado en vigor pues antes de la celebración de nuevas elecciones se aprobó la otra reforma citada que redujo sustancialmente el número de diputados. En este caso la sustancia de la sen-

tiones sobre la composición y régimen electoral pero en todo caso de una forma claramente insuficiente.

³² Sobre algunas de las propuestas planteadas en esta CA, véase, GARROTE DE MARCOS, M., «Reflexiones sobre la circunscripción electoral de la Asamblea de Madrid. Inconvenientes presentes y desafíos futuros», *Asamblea*, núm. 22, 2010, pp. 93 y ss. Una propuesta similar en algunos extremos fue también apuntada por algunos partidos en Cataluña, aunque de igual forma no terminó de fructificar.

³³ Otras CCAA han iniciado también diferentes procesos de reforma durante la presente crisis para reducir también su número de parlamentarios pero, hasta el momento, ninguna ha terminado de cuajar.

tencia es inexistente porque declaró extinguido por pérdida sobrevenida del objeto el recurso de inconstitucionalidad planteado, aunque nos servirá en la exposición para exponer algunas ideas. Tres sentencias muy recientes dictadas en un período muy corto de tiempo (diciembre de 2014 y febrero de 2015) a través de las que nos vamos a acercar, como ya hemos apuntado, a analizar algunos elementos del sistema electoral, elemento fundamental en un estado democrático.

3. A VUELTAS CON ELBRIDGE GERRY Y EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LAS CCAA

Mucho se ha debatido a lo largo de los años sobre los sistemas electorales y sus efectos. Los propios enfoques doctrinales condicionan muchas de las reflexiones sobre los diferentes sistemas, sean mayoritarios o proporcionales, aunque sin duda en la mente de todos tenemos nombres de diferentes disciplinas como los de Duverger, Rokkan, Rae, Sartori, Lijphart o Nohlen, por citar algunos de los principales autores que en diferentes países se han acercado a estas cuestiones³⁴. Aunque lo cierto es que es resulta verdaderamente complejo la introducción de elementos comparativos de otros sistemas electorales, ello porque, como bien destacaba Rae «comparar las leyes electorales de diversos países es algo así como intentar comparar las flores de un campo lejano»³⁵. Y, como señala Nohlen, no existe ningún sistema electoral ideal en tanto que los efectos y deseabilidad de un sistema depende de multitud de factores y variantes entre los que son determinantes el tiempo y el espacio³⁶. En esa misma línea, Loewenstein nos apuntaba que la ley electoral perfecta está por descubrir y que para que un sistema electoral pueda ser tildado de imparcial y neutral debe evitar cualquier ventaja indebida en favor del gobierno y el partido gubernamental³⁷.

La permanencia del sistema electoral tiene sus beneficios intrínsecos, al dotar de seguridad jurídica la contienda electoral, garantizando la imparcialidad objetiva del sistema y limitando la posibilidad de la alteración interesada por mayorías coyunturales³⁸.

³⁴ Una interesante reseña, aunque esquemática, de las semejanzas y diferencias entre los enfoques de esos autores puede verse en NOHLEN, D., «Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 31, 2013, pp. 9 y ss.

³⁵ RAE, D.W., *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, Citep, Madrid, 1977, p. 13.

³⁶ NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1988, p. 133.

³⁷ LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, p. 334.

³⁸ BIGLINO CAMPOS, P., «La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico», en GÁLVEZ MUÑOZ, L., (Dir), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* CEPC, Madrid, 2009, pp. 39 y ss.

Mas lo cierto es que las reformas relevantes del sistema electoral deben tener como finalidad corregir deficiencias y problemas reales, sin romper el delicado equilibrio en que se asienta el sistema político, y ello en tanto que la utilidad de un sistema electoral se examina a la luz del equilibrio entre el polo de la representatividad y el de la gobernabilidad³⁹.

No obstante, no resulta extraño, como ya hemos visto, que concretas reformas electorales obedezcan a la conveniencia política de las mayorías coyunturales en el gobierno, en una suerte de gerrymandering que intenta esconder sus miserias bajo armazones teórico prácticos que al rascarse mínimamente muestran endeblés justificaciones. La procura del bien común suele ser fácil recurso para maquillar ocultos intereses partidistas.

Cuestiones que hemos visto a lo largo de estos años tanto en referencia a los umbrales electorales, para bajarlos o subirlos a conveniencia⁴⁰, la propia determinación de la magnitud, etc, y de forma singular, para este último supuesto, lo hemos podido contemplar en el caso de Castilla La Mancha, por gobiernos de uno y otro signo, de forma unilateral y siempre con el criterio contrario de la oposición parlamentaria.

Nos recuerda Garrorena que resulta habitual apelar al derecho electoral como regla de juego común que preside la competencia de las fuerzas políticas por el poder y que por ello debe quedar por encima de los distintos participantes o de una mayoría no significativa de ellos, cuestión que suele provocar un refuerzo de ese derecho.

³⁹ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA CAMPERO, M., «El sistema electoral español: logros y deficiencias», en DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., RIPOLLÉS SERRANO, M.R., BIGLINO CAMPOS, P., *El sistema electoral español. Un debate de sus logros y deficiencias*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2012, pp. 16.

⁴⁰ Valga el ejemplo de la reforma en las Islas Baleares del umbral electoral, para subirlo de un 4 % a un 5 % apenas a unos meses de las elecciones (Ley 4/1995, de 21 de marzo) o de la bajada del mismo en el País Vasco, poco tiempo después, de un 5 % a un 3 % (Ley 6/2000, de 4 de octubre). Aquella reforma encontró justificación conforme la exposición de motivos en la «búsqueda de la máxima eficacia en la actuación del Parlamento; ésta lo hizo en la defensa de la «necesaria pluralidad política y la representación legítima de los partidos minoritarios, en muchas ocasiones penalizados por la excesiva rigidez de los sistemas electorales». La cuestión más criticable en el caso de la reforma de las Islas Baleares respecto de otros incrementos acontecidos en otras CCAA fue precisamente el momento elegido para la reforma y su posible vinculación a las encuestas que en ese momento se manejaban por parte el Gobierno. Y en el caso del País Vasco, otro tanto de lo mismo, en este caso para beneficiar la conformación de una futura mayoría nacionalista. Para Oliver en el caso de las Islas Baleares el Gobierno buscaba «castigar a un enemigo político», mientras que en el caso del País Vasco «ayudar a un posible socio», OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2011, p. 397. Para la reforma de la Ley electoral vasca *vid.* GARCÍA HERRERA, M.A. «El régimen electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22/23, 2004, pp. 319 y ss.

Una reflexión de partida a la que confronta una batería de argumentos que llevan a su juicio a criticar la concepción de la ley electoral autonómica como ley reforzada⁴¹. Criterios teóricos y prácticos abundan en esta idea.

Como destaca Presno nos encontramos ante la «trampa del consenso» en la medida en que la exigencia de grandes acuerdos provocará en la mayor parte de los casos que puedan prosperar reformas que pongan en juego el futuro de los grupos implicados⁴². Una cosa es lo sensato de entender que determinadas reformas deben consensuarse y otra considerar que en Derecho constitucional la relevancia de la ley implique sin más rigidez.

Referido lo anterior, debemos destacar que el constituyente era claramente consciente de la relevancia del sistema electoral, de la elección como nexo entre sociedad y Estado y constitucionalizó un elevado número de previsiones en esta materia; aunque, lógicamente, sin llegar a los extremos de otra Constitución emblemática, la de 1812, convertida en una suerte de ley electoral⁴³.

De forma muy detallada conformó así los elementos principales de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, mas también estableció previsiones respecto de las futuras Comunidades Autónomas.

Para aquellas Comunidades que pudieran constituirse por la vía del art. 151 se estableció que su organización institucional se basaría en una Asamblea elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegurara, además (aquí se nos introduce un criterio de más compleja interpretación y concreción), la representación de las diversas zonas del territorio⁴⁴ (art. 152.1 CE). Resulta fácil entender que la represen-

⁴¹ GARRORENA MORALES, A., «Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas», *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 19 y ss.

⁴² PRESNO LINERA, M.A., «Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales», *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, núm. 5, 2007, p. 142.

⁴³ Sobre esta cuestión, vid. POSADA, A., *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1935, 5.ª ed.,

⁴⁴ Interesante es el caso del País Vasco donde la totalidad de escaños se distribuye conforme criterios territoriales; veinticinco diputados por Territorio histórico pese a la diferencia poblacional existente.

Otras posibilidades utilizadas son establecer un mínimo por circunscripción incrementable por criterios poblacionales (Castilla y León, a modo de muestra, establece que cada provincia tenga un mínimo de tres procuradores), o previsiones de interrelación entre circunscripciones (por citar algún ejemplo, Andalucía y Valencia establecen que ninguna circunscripción tendrá más del doble o del triple, respectivamente, de diputados que otra, y Aragón que la cifra de habitantes necesarios para asignar un diputado a la circunscripción más poblada no supere 2,75 veces la correspondiente a la menos poblada). Cabe recordar que esta última cifra fue la apuntada como límite máximo en los Acuerdos autonómicos de 1981 «4.1. Asambleas de las Comunidades Autónomas (...) 5. Con carácter general, a menos que las fuerzas políticas firmantes propongan de común acuerdo otra

tación de los territorios como factor de corrección de la proporcionalidad implica una afección en la igualdad del voto, en ocasiones hasta extremos bastante discutibles⁴⁵. Pero más allá de la misma, puede permitir alcanzar, como apunta López Guerra, «objetivos necesarios para la comunidad política, como, entre otros, el de colocar en una posición de igualdad efectiva a los electores de zonas desfavorecidas, condenados, de otra forma, a encontrarse permanentemente sin medios de hacer oír su voz en las asambleas parlamentarias»⁴⁶.

Un sistema que entendió el Tribunal Constitucional aplicable a todas las CCAA, y no sólo a las constituidas conforme el art. 151 CE, sirviendo en consecuencia de canon de constitucionalidad; precisamente así lo recordó también en la STC 19/2011, de 3 de marzo, en que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, que reformó la ley electoral de Castilla La Mancha, aumentando en dos el número de sus parlamentarios.

Una idea que ya había sido señalada por el propio Tribunal en la interesante STC 225/1998, de 25 de noviembre, en donde apuntó que «ninguna duda existe, pues, sobre la utilización de artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado»; discrepante en este punto se manifestó el Magistrado Cruz Villalón en su voto particular. En la línea de lo apuntado en este, a juicio de un sector de la doctrina dicha previsión sorprendía por su imperturbable seguridad jurídica, no en vano no se trataba de una cuestión nada pacífica hasta ese momento, latiendo tras la misma una equivocada visión del principio de homogeneidad y cercenándose con ella la libertad de configuración de lo que legítimamente debe disponer el legislador electoral de ciertas Comunidades Autónomas⁴⁷.

Dicha sentencia abordó como es sabido el tema de las barreras electorales al hilo del caso canario; recordemos que su objetivo habitual es, en líneas ge-

fórmula en su proyecto de Estatuto, la corrección territorial entre las circunscripciones con menor y mayor censo electoral oscilará entre 1 a 1 y 1 a 2,75».

⁴⁵ En el caso de las Islas Canarias se establece estatutariamente (Disposición Transitoria 1.^ª) que treinta de los sesenta escaños del Parlamento corresponden a las Islas de Gran Canaria y Tenerife (que suponen entre las dos más del ochenta y cinco por ciento de la población de las Islas Canarias) y los otros treinta a las Islas de La Palma, Lanzarote, Fuerteventura, La Gomera y el Hierro.

⁴⁶ LÓPEZ GUERRA, L., *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant, Valencia, 1994, p. 147.

⁴⁷ GARRORENA MORALES, A., «Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia», en GÁLVEZ MUÑOZ, L., (Dir), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, CEPC, Madrid, 2009, pp. 65 y ss.

nerales, evitar la fragmentación de la Cámara y la atomización política, aunque también, en determinados ordenamientos, mas en supuestos muy puntuales, permitir la participación o integración de determinadas minorías en la cámara. El Tribunal señaló aquí que la exigencia de proporcionalidad es un «imperativo de tendencia» que lo haría sería orientar pero no prefigurar la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito. Una representación proporcional que como el propio Tribunal señaló mucho tiempo atrás «sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la hagan flexible, siempre que no altere su esencia» (STC 40/1981, de 18 de diciembre).

Correspondería a las Comunidades Autónomas, como materia electoral en exclusiva, aunque sin ánimo exhaustivo, el ámbito del marco territorial de elección, el número de escaños de la Asamblea, los criterios de distribución territorial y la fórmula electoral o procedimiento de conversión del resultado de la votación en representación política⁴⁸.

Ahora bien, en palabras de Sánchez Navarro, algunas normativas autonómicas han consagrado grandes desigualdades en el valor del voto que han sido avaladas por el Tribunal Constitucional en los casos en que han sido impugnadas sobre la base de la imposible perfección de la proporcionalidad exigida por el art. 152.1 CE y la legitimidad del recurso del legislador a la excepción territorial⁴⁹; se reconoce así, por tanto, un amplio margen de apreciación en el diseño del sistema electoral.

4. CASTILLA LA MANCHA EN SU LABERINTO

La magnitud y los criterios de distribución territorial han sido precisamente los que han sido objeto de estudio en las SSTC 197/2014, de 4 de diciembre y 15/2015, de 5 de febrero, y que sumariamente abordaremos, partiendo del hecho cierto de que la magnitud es un elemento que puede terminar por adular la proporcionalidad; y que una magnitud reducida combinada con circunscripciones plurinominales puede determinar umbrales electorales prácticos muy elevados. Una mayor magnitud redonda lógicamente en una mayor proporcionalidad aunque la relación entre estas variables es curvilínea, pues a partir de cierto nivel el crecimiento de la circunscripción únicamente supone pequeños aumentos de proporcionalidad⁵⁰. Estas

⁴⁸ GAVARA DE CARA, J.C., «La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22/23, 2004, pp. 9 y ss.

⁴⁹ SÁNCHEZ NAVARRO, A., *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, CEP, Madrid 1998, p. 126.

⁵⁰ SATRÚSTEGUI, M., «El cuerpo electoral», en DE ESTEBAN J., LÓPEZ GUERRA, L., ESPÍN, E., NICOLÁS, J., GARCÍA FERNÁNDEZ, J., SATRÚSTEGUI, M., VARELA, J., *El proceso electoral*, Politeia, Madrid, 1977, p. 99

cuestiones en ocasiones son recogidas y concretadas en sede estatutaria y en otras se difieren a la correspondiente ley electoral; la opción por una u otra vía determina la rigidez mayor o menor de sus contenidos. En el caso de la atribución de los escaños, las opciones varían desde una asignación concreta y predeterminada para cada circunscripción o el establecimiento (en el caso de las circunscripciones plurinominales) de un mínimo equivalente a todas ellas (en orden a concretar la representación de las diversas zonas del territorio) y un reparto posterior en función de criterios poblacionales.

Apuntado lo anterior, es preciso señalar que al hilo de la crisis económica de los últimos años en varias Comunidades Autónomas se planteó, bajo el argumento de servir de medidas de austeridad y ahorro, la reducción del número de parlamentarios.

Esta cuestión se puso sobre la mesa en Asturias, Castilla La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Galicia, La Rioja y Valencia pero sólo la primera de ellas consiguió reformar de forma efectiva su normativa a estos efectos.

Estas medidas fueron, en general, críticas, al entender que respondía a móviles de otro tipo, especialmente a la aparición de nuevas formaciones políticas que parecían amenazar el bipartidismo y cuya entrada podría obstaculizarse y complicarse con la reducción de la magnitud de las circunscripciones. Recordemos las conocidas reflexiones de Rae sobre las combinaciones entre sistemas proporcionales, circunscripciones elevada magnitud, multipartidismo y la posibilidad de gobiernos de coalición⁵¹.

En las Islas Baleares se propuso, por ejemplo, reducir de cincuenta y nueve a cuarenta y uno el número de parlamentarios; en Galicia de setenta y cinco a sesenta y uno, en La Rioja de treinta y tres a veinticinco; en Valencia de noventa y nueve a setenta y nueve⁵².

⁵¹ RAE, D.W., *Leyes electorales y sistema de partidos* políticos, CITEP, Madrid, 1977.

⁵² En Galicia, La Rioja y Valencia llegaron a registrarse las iniciativas aunque finalmente no llegaron a aprobarse (Galicia –B.OP.G. de 15 de enero de 2014, núm. 222; La Rioja –B.O.P.R. de 26 de septiembre de 2013 núm. 67–; Valencia –B.O.C.V. núm. 209, de 18 de septiembre de 2013). En el caso de Galicia la *Proposición de lei de reforma da Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia, e do Regulamento do Parlamento de Galicia* presentada por el grupo parlamentario popular se encuentra todavía técnicamente «viva», aunque en la práctica se ha parado su tramitación por criterios políticos con el Informe en la Ponencia y sin debate en Comisión. Por su parte, en Asturias la propuesta de reforma (para reducir de cuarenta y cinco a treinta y cinco diputados) provino de Foro Asturias tras las nueva convocatoria electoral de 2012 y el breve período (apenas diez meses) de F. Álvarez Cascos como Presidente del Principado de Asturias. Por su parte, en Extremadura la propuesta de reducción (de sesenta y cinco a cuarenta y cinco) se intentó incluir a través de una enmienda (rechazada por todos los grupos de la oposición) formulada a una proposición de ley.

En el caso de Castilla La Mancha, única comunidad en que se aprobó la reforma, la reducción podría calcularse respecto de las anteriores elecciones, de cuarenta y nueve a treinta y tres o respecto de la normativa entonces vigente pero todavía no aprobada, de cincuenta y tres a treinta y tres. Reducciones que oscilaban así en una amplia horquilla: de un dieciocho a un treinta y siete por ciento del total de los diputados⁵³.

Analizando ya esta última debemos anotar que en las últimas elecciones autonómicas en Castilla La Mancha celebradas en mayo de 2015 (tras la reforma estatutaria y de la ley electoral de 2014 –Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo y Ley 4/2014, de 21 de julio–) han sido elegidos treinta y tres diputados; la cifra más baja en las nueve elecciones celebradas hasta la fecha: nueve diputados por Toledo, ocho por Ciudad Real, seis por Albacete, cinco por Cuenca y Guadalajara.

Un tercio más, cuarenta y cuatro diputados fueron los que se eligieron en las primeras elecciones de 1983: diez diputados por Toledo y Ciudad Real, nueve por Albacete, ocho por Cuenca y siete por Guadalajara.

Recordemos que el Estatuto establecía (para su posterior concreción en la ley electoral que todavía tardó un tiempo en ser aprobada) que las Cortes estarían compuestas de un mínimo de cuarenta diputados y un máximo de cincuenta. Mientras dicha electoral no resultó aprobada operó la Disposición Transitoria 1.ª del Estatuto que había establecido dicha cifra y reparto. En aquellas elecciones el PSOE obtuvo la mayoría absoluta con veintitrés escaños, mientras que AP-PDP-UL obtuvieron veintinueve⁵⁴.

Cuarenta y siete fueron los elegidos en las seis elecciones siguientes –1987, 1991, 1995, 1999, 2003 y 2007–, conforme el art. 16 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, obteniendo en todas ellas mayoría absoluta el Partido Socialista. En tres de esas ocasiones, justamente las primeras, fueron tres los partidos representados en las Cortes (1987: Partido Socialista, veinticinco escaños; Alianza Popular, dieciocho; Centro Democrático y Social, cuatro – 1991: Partido Socialista, veintisiete; Partido Popular, diecinueve; Izquierda Unida, uno – 1995: Partido Socialista, veinticuatro, Partido Popular, veintidós, Izquierda Unida, uno⁵⁵) mientras que en las otras tres fueron sólo dos los partidos que obtuvieron representación (1999: Partido Socialista, veintiséis; Partido Popular, veintiuno – 2003: Partido Socialista, veintinueve; Partido Popular, dieciocho – 2007: (Partido

⁵³ Asturias (22,22 %), Castilla La Mancha (32,65 % o 37,73 %), Islas Baleares (30,5 %), Galicia (18,66 %) La Rioja (24,24 %), Valencia (20,20 %).

⁵⁴ B.O.C.A. núm. 11, de 20 de mayo de 1983. Entre los dos partidos obtuvieron el 88 % de los votos y la totalidad de los escaños en liza.

⁵⁵ D.O.C.M. núm. 31, de 30 de junio de 1987; D.O.C.M. núm. 46, de 14 de junio de 1991; D.O.C.M. núm. 29, de 16 de junio de 1995.

Socialista, veintiséis escaños; Partido Popular, veintiuno⁵⁶). Tomando como referencia los diferentes procesos electorales celebrados, y aplicando el índice de desproporcionalidad de Gallagher, se ha señalado a Castilla La Mancha como una de las CCAA que ha diseñado su sistema electoral para favorecer la concentración del voto en los partidos mayoritarios⁵⁷.

Si bien se estableció un mínimo de diputados por circunscripción en orden a asegurar la representación de las diversas zonas del territorio (cinco por cada provincia) y un reparto de los veintidós restantes en función de criterios poblacionales, lo cierto es que a lo largo de todas estas elecciones la cifra permaneció invariable: Ciudad Real y Toledo, once diputados; Albacete, diez; Cuenca, ocho y Guadalajara, siete.

Debemos apuntar también que en 1997 se reformó el Estatuto para elevar la horquilla electoral. El mínimo de diputados, hasta ese momento de cuarenta, se fijó en cuarenta y siete, precisamente el número que se venía eligiendo desde 1987. El máximo, hasta ese momento de cincuenta, se elevó a cincuenta y nueve (Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio). Ahora bien, se estableció que en ningún caso el reparto futuro entre las circunscripciones haría que alguna de las provincias tuviera un número de diputados inferior al entonces existente y que, de hecho, como hemos visto, se siguió aplicando en las elecciones de 1999, 2003 y 2007 (Ciudad Real y Toledo, once; Albacete, diez; Cuenca, ocho y Guadalajara, siete). La reforma de la ley electoral del año siguiente (Ley 8/1998, de 19 de noviembre) se limitó a reproducir las previsiones estatutarias sin elevar el número de diputados.

Y, asimismo, hay que resaltar que fue planteada una cuestión de inconstitucionalidad al hilo de la convocatoria electoral de 2007 y el reparto de escaños entre las diferentes circunscripciones con relación a la diferencia poblacional entre ambas; Guadalajara, con más población y electores que Cuenca tenía un diputado menos, mientras que Toledo y Ciudad Real tenían el mismo número de escaños atribuidos pese a la importante diferencia en ese punto. La cuestión fue inadmitida a trámite (ATC 240/2008, de 22 de julio), aunque interesa destacar ahora una de las afirmaciones vertidas por el TC en dicho auto: «Del mandato constitucional de proporcionalidad no se desprende una exigencia de revisión constante de las variaciones en la población para adaptar a ellas las normas legales sobre distribución provincial de escaños, por más que una prolongada inacción del legislador, consintiendo durante

⁵⁶ D.O.C.M. núm. 43, de 2 de julio de 1999; D.O.C.M. núm. 87, de 13 de junio de 2003; D.O.C.M. núm. 125, de 14 de junio de 2007; entre el PSOE y el PP se obtuvo la totalidad de los escaños parlamentarios con el 95,17 %, 95,76 % y 95,56 % de los votos respectivamente.

⁵⁷ BLAS, A., *Modelos de democracia en las Comunidades Autónomas españolas*, FGA, Zaragoza, 2012.

períodos excesivos alteraciones significativas que desvirtúen la proporcionalidad de la atribución de escaño puede llegar a provocar la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma que establezca la distribución provincial».

Consecuencia de la reforma electoral de 2007 (Ley 12/2007, de 8 de noviembre), en la que luego entraremos, y que elevó el número de diputados en dos, fueron cuarenta y nueve los diputados elegidos en las elecciones de 2011 (Toledo, doce; Ciudad Real, once; Albacete, diez; Cuenca y Guadalajara, ocho); la mayoría absoluta en esta ocasión, veinticinco diputados, correspondió al Partido Popular, por veinticuatro del Partido Socialista⁵⁸. Nuevamente, por cuarta vez consecutiva, sólo dos partidos obtuvieron representación en la Asamblea.

De ahí se pasó, como hemos apuntado supra, a los treinta y tres elegidos en las elecciones de mayo de 2015, donde se pudo apreciar una importante bajada del bipartidismo, pero no del rédito electoral derivado de la reducción de la magnitud de las circunscripciones.

En esta ocasión aunque una tercera fuerza consiguió entrar en las Cortes (Partido Popular, dieciséis escaños; Partido Socialista, quince escaños; Podemos, dos escaños) el umbral efectivo se situó cerca del 9 % de los sufragios y los dos partidos mayoritarios con un 73,60 % de los votos obtuvieron alrededor del 94 % de los escaños. Una reducción ciertamente significativa.

Es interesante apuntar el dato de que si no hubieran operado circunscripciones provinciales sino una sola circunscripción, otras dos fuerzas políticas, con un amplio respaldo ciudadano, hubieran entrado en las Cortes. En este caso el reparto de escaños hubiera quedado de la siguiente forma: Partido Popular y Partido Socialista, trece escaños, Podemos y Ciudadanos, tres escaños y Ganemos-LV-IV, un escaño. Las fuerzas representadas en las Cortes hubieran supuesto así más del 97 % de los votos emitidos, frente al 73 % antes apuntado; sin duda una gran diferencia que nos pone de manifiesto la existencia de una proporcionalidad bastante limitada.

De mucho interés también es anotar que sin la reforma electoral de 2014, y con los escaños atribuidos por la ley electoral de 2012 que nunca llegaron a aplicarse, los resultados electorales de mayo de 2015 hubieran podido ser bastante diferentes, ya que el Partido Popular con el eventual apoyo de investidura de Ciudadanos hubiera obtenido la mayoría absoluta necesaria para la obtención de confianza en primera votación; los resultados en este caso hubieran sido: Partido Popular, veintidós escaños, Partido Socialista, veintiuno, Podemos, y Ciudadanos, cinco respectivamente.

⁵⁸ D.O.C.M. núm. 113, de 13 de junio de 2011. En estas elecciones la agrupación casi total de los votos en torno a los dos principales partidos continuó como en anteriores convocatorias aunque con una leve reducción; así en estas, la suma de los votos obtenidos por ambos se concretó en un 93,06 %.

Si por el contrario el número de diputados hubiera sido el correspondiente a la reforma de 2007, en la que ahora entraremos, y que había sido de aplicación en las últimas elecciones, el resultado de las elecciones de 2015 hubiera sido en la práctica similar, ya que el Partido Socialista, pese a no ser el más votado en el conjunto de la Comunidad hubiera obtenido un escaño más que el Partido Popular (veintiuno aquél por veinte este) mientras que Podemos y Ciudadanos hubieran empatado a cuatro escaños. La diferencia aquí la hubiéramos encontrado precisamente en la única circunscripción impar conforme dicha normativa, Ciudad Real, ya que allí con once escaños en liza, el Partido Socialista hubiera obtenido cinco por cuatro del Partido Popular, mientras que Ciudadanos y Podemos hubieran obtenido uno cada uno. En el resto de circunscripciones, en las que el Partido Popular fue la fuerza más votada, hubiera empatado a actas con el Partido Socialista (los escaños de Podemos y Ciudadanos, aparte del correspondiente a Ciudad Real, se hubieran obtenido en todas las circunscripciones salvo en Cuenca).

5. LA REFORMA ELECTORAL DE 2007

Al comienzo de la VII Legislatura (2007-2011) se reformó la Ley electoral de Castilla La Mancha en virtud de la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, para aumentar en dos el número de diputados que componen las Cortes de dicha Comunidad.

Hasta ese momento se encontraban formadas por cuarenta y siete diputados, de los cuales, como ya hemos apuntado, once se elegían en Toledo y Ciudad Real, diez en Albacete, ocho en Cuenca y siete en Guadalajara.

La reforma aprobada quiso justificarse, dentro de un criterio de austeridad tal y como se apuntó en la exposición de motivos, sobre la base del incremento poblacional de la provincia que tenía menor número de escaños asignado, ya que con el incremento de los últimos años tenía mayor número de habitantes y electores que otra provincia, Cuenca, que tenía hasta entonces un escaño más en la concreta asignación. También, en el hecho de que las dos provincias que tenían asignado un mismo número de escaños diferían de forma significativa en población; alrededor de cien mil habitantes más Toledo que Ciudad Real.

Corregir por tanto cuestiones de *malapportionment* o prorrateo desviado sucedidas sobrevenidamente.

La reforma incrementó así a cuarenta y nueve el número total de diputados que conformaban las Cortes, asignando los dos adicionales a las provincias de Toledo y Guadalajara.

Se trató de una reforma polémica, aprobada sin el consenso de la oposición (que de hecho se ausentó de la votación parlamentaria), que dejaba con un número par a todas las provincias (Toledo, doce, Ciudad Real, diez, Albacete y Guadalajara, ocho, respectivamente) salvo a una (Ciudad Real, once).

Una reforma que había tratado de aprobarse en la legislatura inmediatamente anterior pero que, ante la falta de consenso –que tampoco se conseguiría después– prefirió diferirse, cuestión que curiosamente tuvo detallado reflejo en la exposición de motivos de la ley:

«Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo para modificar la Ley Electoral, el Decreto de convocatoria se ajustó al tenor literal de la ley, para evitar que la celebración de las elecciones tuviera lugar en un clima marcado por acusaciones sobre la interferencia de la modificación de la ley en el proceso electoral; pero el Presidente de la Junta comprometió su palabra, para el caso de ser reelegido, de proceder a una inmediata modificación de la Ley Electoral, compromiso que reiteró en el discurso de investidura».

El problema principal de la reforma, a juicio de los detractores de la reforma, se situaba precisamente en este punto (paridad o no de la magnitud de la circunscripción) pues parecía previsible que en una sociedad tan polarizada alrededor de dos fuerzas mayoritarias que habitualmente eran las únicas representadas en la asamblea, el eventual empate se dirimiera en la circunscripción de magnitud impar donde presumiblemente el partido en el gobierno tendría mejores resultados.

En realidad, los resultados de las primeras elecciones en que se aplicó esta reforma, mayo de 2011, fueron diferentes a los augurados por la oposición⁵⁹, aunque lo cierto es que *a priori* esta resultaba una opción bastante factible y de hecho, como veremos luego, con un mínimo de cambio de votos en una de las provincias, Guadalajara, la hipótesis se hubiera concretado en la práctica.

Con independencia del resultado finalmente acontecido en dichas elecciones, esta ley fue objeto de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional apenas dos meses antes de la convocatoria electoral (STC 19/2011, de 3 de marzo), en una sentencia que desestimó el recurso de inconstitucionalidad planteado por cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular.

En esta sentencia el Tribunal Constitucional verterá una interesante reflexión sobre el principio de igualdad de voto que parece oportuno recordar: «el principio de igualdad en el sufragio o, en otras palabras, la garantía de un sufragio igual, superada la etapa de una concepción formal, se viene entendiendo en el constitucionalismo contemporáneo como una exigencia sustancial de igualdad en el voto que impone tanto el igual valor numérico como el igual valor de resultado del sufragio». Aunque, lógicamente «no opera de la misma manera en los sistemas electorales mayoritarios que en los proporcio-

⁵⁹ El Partido Popular obtuvo veinticinco escaños por veinticuatro del Partido Socialista; la primera vez, después de ocho procesos electorales, en que el Partido Socialista no obtenía la mayoría absoluta de los escaños en liza (elecciones de 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2008 y 2011).

nales, basta con señalar, en lo que ahora interesa, que supone en estos últimos, además de un idéntico valor numérico del voto, que todos los votos hayan de contribuir de manera semejante o similar en la asignación de escaños y, por tanto, en la conformación del órgano representativo».

Aunque ello debe modularse en tanto que el legislador está sometido en esta materia a otros mandatos constitucionales y estatutarios que lo condicionan, así, «la exigencia constitucional y estatutaria de la proporcionalidad del sistema electoral, que, como ya hemos tenido ocasión de señalar, no ha de ser entendida como la imposición de un sistema puro de proporcionalidad, sino como una orientación o criterio tendencial. Otro de esos mandatos, que a su vez opera como criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad, es el de asegurar también la representación de las diversas zonas del territorio de la región», aunque evidentemente «tal atemperación o afectación encuentran, a la vez, sus límites en el establecimiento de diferencias desproporcionadas, irrazonables, injustificadas o arbitrarias en la igualdad del sufragio de las que se derive una discriminación constitucionalmente intolerable».

Como apuntó el propio Tribunal Constitucional, las cifras de distribución escaño/habitantes entre las diferentes provincias mostraban con claridad la desigualdad de voto de los ciudadanos de dicha Comunidad y el mayor voto en los territorios menos poblados (entre la más poblada y las dos menos pobladas la proporción era prácticamente de uno a dos)⁶⁰ aunque ello no llevaría a configurarlo a su parecer como una discriminación constitucionalmente proscriba, al no estar desprovista de una justificación que pudiera considerarse objetiva y razonable y al no ser su magnitud notoriamente excesiva.

Al hilo de ello, cabe apuntar que si bien son muchas las posibles categorizaciones respecto de la magnitud, resulta habitual considerar como circunscripción pequeña aquella que no supera los cinco escaños⁶¹, mediana la que llegaría hasta los diez escaños⁶² y grande la que superaría dicha cifra⁶³.

⁶⁰ De mayor a menor: Toledo (51.301), Ciudad Real (46.078), Albacete (38.765), Guadalajara (26.688) y Cuenca (26.077).

⁶¹ NOHLEN califica las elecciones en las que se elijan cinco o menos escaños como mayoritarias y no proporcionales, NOHLEN, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1988.

⁶² FRAILE en un estudio sobre el sistema electoral español apunta la cifra de siete escaños como determinante a la hora de permitir la aparición de un tercer partido en el reparto de escaños, señalando que esa es la verdadera cifra que actúa moldeando de una u otra forma la representación, FRAILE, M., «Los sistemas electorales», *Reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 497 y ss.

⁶³ FERNÁNDEZ SEGADO diferencia, por su parte, entre circunscripciones, de magnitud baja (dos a cinco escaños), medio/baja (seis a diez), medio/alta (once a veinte) o alta (más de veinte), FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Estudios de Derecho electoral*, Ediciones jurídicas, Lima, 1997. Por lo que hace referencia a las circunscripciones de tamaño medio/baja el

De forma más crítica respecto de la proporcionalidad de las dos primeras sería aquella caracterización que nos habla de mayoritarias, intermedias o proporcionales, siendo estas las que superan los diez escaños⁶⁴. Con ese planteamiento, y antes de la reforma de 2014 en la que luego entraremos, dos de las cinco provincias que componen la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se configuraban como circunscripciones grandes o proporcionales. Así lo hacían Ciudad Real y Toledo, pues hasta 2015 aquella tuvo siempre once escaños –salvo 1983 donde se eligieron diez diputados–, mientras que ésta tuvo siempre once salvo 1983 con diez y 2011 con doce. Otra provincia, Albacete, se encontraría en la frontera de pasar de circunscripción mediana a grande; diez en todas las elecciones hasta 2015, salvo 1983 con nueve. Y las otras dos se considerarían circunscripción mediana, aunque de tamaño elevado en dicha configuración; Cuenca con una cifra de ocho escaños siempre inalterada y Guadalajara, con siete escaños, salvo 2011 con ocho.

Cifras que, sin duda, respetan unas mínimas exigencias de esa proporcionalidad buscada, no en vano si comparamos estas cifras con la representación al Congreso de los Diputados podemos comprobar que de las cincuenta circunscripciones, o cincuenta y dos si incorporamos Ceuta y Melilla, el sesenta por ciento de las mismas serían circunscripciones pequeñas o mayoritarias (apenas siete circunscripciones serían grandes o proporcionales, esto es iguales o superiores a diez escaños). O que, a mayor abundamiento, la configuración de estas cinco provincias a que estamos haciendo mención tienen una menor magnitud incluso en el caso de las elecciones al Congreso de los Diputados. En las últimas elecciones generales se osciló así entre los seis diputados elegidos en Toledo y los tres elegidos en Cuenca y Guadalajara; ello para un total de veintiún diputados de los trescientos cincuenta de que se compone el Congreso de los Diputados. Aunque es un tema en el que no entraremos debemos destacar que muchas han sido las voces que durante este tiempo han abogado por elevar el número de diputados hasta el máximo permitido constitucionalmente; voces que se han incrementado a lo largo del tiempo a la vista del propio desarrollo poblacional que ha crecido casi en un treinta por ciento⁶⁵. La desconfianza actual hacia lo político y los políti-

autor apunta que su combinación con la fórmula D'Hont termina por hacerlo funcionar como un sistema mayoritario.

⁶⁴ MONTERO, J.R. y RIERA, P., «Informe sobre la reforma del sistema electoral», en RUBIO LLORENTE, F., BIGLINO CAMPOS, P., (Pres.), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2009, pp. 375 y ss.

⁶⁵ La cifra global de representantes a elegir ya fue discutida cuando se estableció sobre la base de realizar un comparativa con los países de nuestro entorno más cercano. Cuatro décadas después, acentuando esa limitada proporción, se ha pasado de una población de alrededor de 36.000 de habitantes a 47.000 millones de habitantes, esto es, alrede-

cos no parece que permita retomar este tema a plazo corto, más bien por el contrario hasta es contemplado con cierta complacencia ciudadana el camino contrario.

No obstante ello, lo cierto es que no hubiera resultado descabellado haber pensado en una ampliación todavía mayor del número de escaños que la operada por la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, dentro de la horquilla habilitada estatutariamente, como así había propuesto un sector de la doctrina.

Vidal Marín, por ejemplo, en un muy detallado trabajo sobre los sistemas electorales autonómicos, en el que abordó de forma particular el caso castellano manchego, abogaba de forma previa a la reforma por una ampliación a cincuenta y siete diputados, lo que hubiera aumentado sensiblemente el tamaño medio circunscriptivo medio. En su estudio apostaba también por un cambio en la configuración de la traducción de votos en escaños apuntando la posibilidad de un doble nivel circunscriptivo, provincia y Comunidad Autónoma, y combinando las fórmulas D'Hondt y Droop en orden a buscar un equilibrio entre justicia y eficacia del sistema⁶⁶.

6. LAS REFORMAS DEL ESTATUTO Y DE LA LEY ELECTORAL DE 2014

Es una obviedad señalar que el número de escaños a repartir en una circunscripción condiciona la concentración o no de opciones políticas representadas en la Cámara, atenuando y reduciendo la proporcionalidad de un sistema.

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha estableció, tras su reforma de 2014 (Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo), aprobada en plena crisis, que sus Cortes estarán constituidas por un mínimo de veinticinco Diputados y un máximo de treinta y cinco. Una reducción sustancial a la anterior horquilla contemplada estatutariamente (cuarenta y siete – cincuenta y nueve).

dor de un 30 % de incremento (a 1 de enero de 2014 –Fuente: INE– la cifra oficial de población era de 46.771.341 personas). Cabe destacar también que las principales diferencias de representación entre las circunscripciones se presentan entre Madrid (con un coeficiente de representación de 0,74 y 173.762 habitantes por diputado) y Soria (con un coeficiente de representación de 2,71 y 46.796 por diputado) y que las provincias de población superior a 775.000 habitantes aproximadamente están infrarrepresentadas, *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, febrero de 2009.

⁶⁶ VIDAL MARÍN, T., *Sistemas electorales y estado autonómico. Especial consideración del sistema electoral de Castilla-La Mancha*, ePcm, 2006. De este mismo autor puede verse el trabajo «De nuevo el sistema electoral de Castilla-La Mancha ante el Tribunal Constitucional: Comentario a la STC 19/2011», *Parlamento y Constitución*, núm. 14, 2011.

Esa horquilla se concretó, como es bien sabido, con la reforma de la Ley Electoral aprobada pocos meses después (Ley 4/2014, de 21 de julio), fijando la cifra de diputados a elegir en treinta y tres.

Poco menos de la mitad de esos treinta y tres escaños (un total de quince) se atribuyeron de forma global a las cinco provincias que integran el territorio de Castilla-La Mancha, correspondiendo una misma cifra de tres a cada una de ellas; así, un cuarenta y cinco por ciento de los escaños atribuidos en orden a representar las diversas zonas del territorio.

Una cifra mínima, que se complementó con los diputados que pudieran corresponder en proporción a la población⁶⁷; el número concreto se fijará en el correspondiente decreto de convocatoria.

Se establece así que el resto de escaños a atribuir, dieciocho en total, se atribuirán por criterios poblacionales. De esta forma, la población total de las cinco provincias se dividirá por esa cifra, dieciocho, obteniéndose una cuota de reparto que servirá para atribuir a cada provincia tantos diputados como números enteros resulten de la división de la población de la provincia por la cuota obtenida. Resulta evidente que tras esa operación quedarán alguno o algunos escaños sin atribuir que se asignarán a las provincias que tengan fracciones decimales mayores. Ese es un tema fundamental y es parte de la clave de lo que aquí estamos hablando. La representación proporcional que la Constitución señala para las asambleas legislativas autonómicas, de la que hemos hablado antes, se combina con el hecho de asegurar la representación de las diversas zonas del territorio. Hay que combinar ambos factores, aunque eso siempre tiene una consecuencia que se vincula al valor del voto. Es una reflexión que se pone de manifiesto cuando se estudia cuanto «cuesta» un escaño. ¿Cuántos votos son necesarios? A nivel nacional lo vemos claro. No es lo mismo conseguir un diputado en un lugar que en otro. Por ejemplo, en Ceuta o Melilla, se elige un diputado; allí con veinte mil votos y a veces menos se consigue el escaño en liza. Por su parte, en el caso de Castilla La Mancha hubo partidos con cerca de cien mil votos que no obtuvieron representación ninguna⁶⁸. En todo caso no podemos olvidar que siempre tenemos que comparar circunscripciones.

El número de parlamentarios autonómicos vino a reducirse por tanto de forma considerable; recordemos que en las elecciones autonómicas inmedia-

⁶⁷ Un porcentaje más bajo por criterios territoriales lo encontramos en el Congreso de los Diputados donde se establece un mínimo de dos diputados por provincia y una corrección por población; de esta forma, de los trescientos cincuenta diputados que se eligen, ciento dos diputados se hacen en función de criterios territoriales (un tercio del total) –art. 162 LOREG–.

⁶⁸ Ciudadanos obtuvo 95.230 votos y cerca del nueve por ciento de los sufragios, *DOCLM*, núm. 115, 2015.

tamente previas a la reforma del Estatuto y la Ley electoral habían sido elegidos cuarenta y nueve diputados.

La reforma reducía así en casi un tercio el número de diputado (dieciséis menos en total) de los elegidos en los anteriores comicios.

Aunque, en realidad, la reducción era en la práctica mayor, puesto que el cálculo debería hacerse respecto del número de cincuenta y tres, no en vano las previsiones de la Ley electoral en ese momento vigente, aunque todavía no aplicada en ese extremo, había fijado en dicho número los parlamentarios a elegir tras la reforma de 2012 (Ley 4/2012, de 17 de mayo).

Una reforma propuesta desde el propio gobierno que luego apostó por una reducción drástica, y apoyada únicamente por el partido que lo sustenta.

Vemos así que la reforma de 2014 supuso una reducción todavía mucho más amplia en consecuencia; nos enfrentamos, por tanto, ante una reforma electoral que redujo casi en un cuarenta por ciento⁶⁹ la cifra existente; y que, como bien destacada Aranda, refuerza de forma ostensible los elementos mayoritarios del sistema frente a los proporcionales (casi la mitad de los diputados están asignados por razón del territorio, la fórmula electoral para transformar los votos en escaños sigue siendo la ley D'hont que también cuenta con un correctivo mayoritario..)⁷⁰

Una reforma de la Ley electoral que fue la segunda en la legislatura, la primera para ampliar (incrementando en cuatro diputados la composición de la Asamblea), la segunda para reducir.

Si nos retrotraemos a esos primeros momentos de la legislatura, la Ley 4/2012, de 17 de mayo fijó en cincuenta y tres el número de diputados a elegir, estableciéndolo, como era lo habitual hasta ese momento de forma fija. Así, atribuyó un número a cada provincia por criterios poblacionales, sin hacerlo depender del concreto momento de la convocatoria electoral: Toledo –trece–, Ciudad Real –doce–, Albacete –diez–, Cuenca y Guadalajara –nueve, cada una–.

Cincuenta y tres diputados, cifra equilibrante del máximo (cincuenta y nueve) y mínimo (cuarenta y siete) establecidos en ese momento en las previsiones estatutarias.

Las justificaciones apuntadas para el inicial aumento fueron varias. La principal fue el incremento de la población en la Comunidad Autónoma –superior a la media nacional⁷¹, sin dejar de hacer mención en la exposición de

⁶⁹ Cincuenta y tres diputados hasta la reforma de la Ley electoral de 2014 (37,73 % de reducción).

⁷⁰ ARANDA ÁLVAREZ, E., «La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las CCAA», *Revista de Derecho Político*, núm. 92, 2015, pp. 121 y ss.

⁷¹ 7 % frente a un 4,4 %.

motivos y, de forma previa, durante los debates parlamentarios, a la situación de crisis existente, ya que se apuntaba que la modificación se realizaba «manteniendo un criterio de austeridad» mas con «un número de diputados suficiente para cumplir los criterios de proporcionalidad y territorialidad». La exposición de motivos se refería así a las previsiones constitucionales contempladas constitucionalmente.

Un aumento que se trataba de justificar asimismo con referencias a otros parlamentos autonómicos de Comunidades con población más o menos similar y con mayor número de diputados. Así, se citaba de forma expresa a Castilla y León⁷² o País Vasco, con ochenta y cuatro y setenta y cinco diputados, respectivamente. No se hizo referencia, aunque tendría una población similar, a las Islas Canarias, que también tendría una cifra mucho más elevada (sesenta diputados). Y sí se hacía por el contrario mención expresa a una Comunidad con mucha menor población, prácticamente la mitad, Extremadura, que tendría un número elevado de parlamentarios, sesenta y cinco.

Más junto al criterio netamente poblacional del incremento producido, se resaltaba también el dato de la sobre representación existente de determinadas provincias, señalándose que hasta el momento resultaba posible que un partido político obtuviera un mayor número de votos que otro partido pero un menos número diputados inferior.

La exposición de motivos de la Ley hablaba así de posibles situaciones anómalas (obtención de mayoría en Cortes con menor número de diputados de otro partido) e injustas, que trataría de evitar la reforma, procurando una ley electoral «más democrática, más justa y que asegure un marco estable que permita al partido político o candidatura que obtenga la confianza mayoritaria de los electores, obtener asimismo el mayor número de escaños».

Lo cierto es que este hecho (a diferencia de otras Comunidades en que así ha sucedido⁷³) no había acontecido en ninguna de las ocho elecciones celebradas, aunque sí que había estado cerca de ello precisamente en las que su-

⁷² En este caso concreto hay que señalar que entre una y otra Comunidad habría una diferencia de unos cuatrocientos mil habitantes y un número bastante superior de provincias (nueve provincias frente a cinco) con lo que la comparación resulta un poco más compleja.

⁷³ Podemos destacar aquí lo sucedido en las elecciones autonómicas de 1999 y 2003 donde en las elecciones al Parlament de Cataluña el PSC (debido a la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas) obtuvo una cifra sensiblemente superior de votos que CiU pero un menor número de escaños (1999: PSC, cinco mil votos más que CiU pero cuatro diputados menos; 2003, ocho mil votos más que CiU y también cuatro diputados menos). En el primero de los casos, 1999, ello permitió que a la Generalitat accediera el candidato de CiU J. Pujol y no P. Maragall líder del partido que había obtenido la victoria en número de votos. En las elecciones de 2003 el pacto con otras fuerzas posibilitó el acceso de P. Maragall a la presidencia de la Generalitat).

pusieron el cambio de color en el Gobierno por primera vez desde las primeras elecciones autonómicas.

De esta manera, en las elecciones de 2011 que permitieron el acceso al Gobierno del Partido Popular, este partido obtuvo con más de cincuenta y cinco mil votos de diferencia respecto del Partido Socialista obtuvo veinticinco escaños por veinticuatro de aquel.

Una distancia exigua (un solo diputado) que hubiera podido darse la vuelta (la atribución al partido Socialista de un escaño de los atribuidos al Partido Popular en cualquiera de las provincias quitaría la mayoría absoluta a un partido dándosela al otro) con muy poco.

Con esos resultados, simplemente con que el Partido Socialista hubiera obtenido poco más de dos mil votos adicionales en la provincia de Guadalajara (o que algunos de los votantes hubieran cambiado su voto) le hubiera hecho perder al Partido Popular su quinto escaño⁷⁴, produciéndose un empate a cuatro en la provincia y un cambio de mayoría absoluta, veinticinco el Partido Socialista, veinticuatro el Partido Popular.

En las elecciones de 2015⁷⁵ se asignaron nueve escaños a Toledo, como provincia más poblada, ocho a Ciudad Real, seis a Albacete y cinco a Cuenca y a Guadalajara, respectivamente

Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara perdieron así cada una tres parlamentarios respecto de las elecciones de 2011, mientras que Albacete, la más damnificada con la reforma, llegaría a perder cuatro, esto es, un cuarenta por ciento del total.

Nos encontramos ante cifras o magnitudes muy alejadas de las que podemos ver en otras Comunidades en estas mismas elecciones, tanto en las uniprovinciales como en las multiprovinciales. O de las que hemos podido ver en elecciones recientes, como las de Andalucía, o en las de las otras tres Comunidades que no celebran elecciones en este momento, Cataluña, Galicia y País Vasco.

Así, podemos ver una magnitud superior en la práctica totalidad de las circunscripciones en las elecciones autonómicas⁷⁶: Madrid (ciento veintinue-

⁷⁴ El Partido Popular había obtenido cinco escaños en Guadalajara por tres del Partido Socialista. El último escaño lo obtuvo con 12.846,4 (el resultado de dividir el resultado total, 64.232 entre cinco); para haber arrebatado ese último escaño el Partido Socialista hubiera precisado 51.386 votos (2.375 más de los obtenidos, que fueron 49.011) ya que con ellos su cuarto divisor hubiera sido 12.846,5 superior por tanto al quinto divisor del PP.

⁷⁵ Decreto 15/2015, de 30 de marzo.

⁷⁶ Los datos corresponden a mayo de 2015 para las CCAA que realizan elecciones autonómicas de forma conjunta mientras que para Andalucía los datos son de las elecciones de marzo de 2015, en Cataluña de septiembre de 2015, en Galicia y en País Vasco (aunque aquí hay que tener presente que la cifra no es en ningún momento alterada pues siempre son veinticinco los representantes elegidos por circunscripción) de octubre de 2012.

ve); Barcelona (ochenta y cinco); Navarra (cincuenta); Murcia (cuarenta y cinco)⁷⁷; Valencia (cuarenta); Badajoz (treinta y seis); Alicante, Cantabria y Zaragoza (treinta y cinco), Asturias Central (treinta y cuatro); La Rioja y Mallorca (treinta y tres); Cáceres (veintinueve); Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (veinticinco); A Coruña y Castellón (veinticuatro); Pontevedra (veintiuno); Huesca, Sevilla y Tarragona (dieciocho); Girona y Málaga (diecisiete); Cádiz, Gran Canaria, Lleida, Lugo, Orense, Tenerife y Valladolid (quince); León y Teruel (catorce); Granada y Menorca (trece); Almería, Córdoba e Ibiza (doce); Burgos, Huelva, Jaén y Salamanca (once).

Una magnitud inferior sólo a encontramos en tres pequeñas circunscripciones (nada que ver con el tamaño de las provincias castellano manchegas): La Gomera, El Hierro (tres) y Formentera (uno).

Y una magnitud similar sólo la podemos contemplar en diez circunscripciones también de población mucho más pequeña que las apuntadas provincias: La Palma y Lanzarote (ocho); Ávila, Fuerteventura; Palencia, Segovia y Zamora (siete); Asturias Occidental (seis); Asturias Oriental (cinco) y Soria (cinco).

En los casos de magnitud similar, por citar algún ejemplo que nos permita ver la disparidad entre la población y el número de escaños, podemos constatar que La Palma tiene el mismo número de escaños (ocho) que Ciudad Real, aunque la población es muy inferior, en una proporción de seis a uno: 85.000 habitantes frente a 530.000. Y, por su parte, si bien Toledo tiene un escaño más que La Palma, su población asciende a 707.000 personas; esto es, nos encontramos aquí una proporción de ocho a uno.

O por citar alguno de los de magnitud inferior (aunque similar con las dos más pequeñas de esta Comunidad), La Gomera, con apenas 21.000 habitantes tiene cuatro escaños, casi los mismos que Cuenca y Guadalajara (219.000 habitantes esta, 256.000 aquella...). Una proporción de diez a uno.

Por poner otro ejemplo de una circunscripción no insular (ya que en esos casos hay otros elementos a valorar) Segovia con 164.00 habitantes tiene siete escaños mientras que Albacete con más de 400.000 sólo seis.

Y por apuntar alguno de los de magnitud superior, Cáceres, con una población similar –apenas un poco superior– a la de Albacete elige veintinueve escaños por cinco de Albacete; como vemos, una proporción de seis a uno en el número de escaños.

⁷⁷ Los pactos de investidura derivados de las elecciones de mayo de 2015, en las que el Partido Popular se quedó a un escaño de la mayoría absoluta, propiciaron que se procediera a la reforma de la ley electoral (Ley 14/2015, de 28 de julio) eliminando las cinco circunscripciones hasta entonces existentes a la par que rebajándose el umbral electoral de un 5 % a un 3 %. Hasta dicha reforma las circunscripciones oscilaban entre dos y veintidós diputados.

Cabría apuntar a mayor abundamiento también que con la reforma esta Comunidad se sitúa con una elevadísima relación elector/escaño que es el doble o casi el doble de las comunidades que tienen un similar nivel de población⁷⁸.

Podríamos seguir con los ejemplos aunque no parece necesario, pues las cifras hablan por sí solas.

Resulta evidente que la proporcionalidad del sistema electoral de esta Comunidad se ha visto reducido muy sensiblemente con la reforma electoral que ahora se concreta en el Decreto comentado.

Magnitudes tan pequeñas pueden terminar por generar una desproporcionalidad, esto es, una «desviación existente entre el porcentaje de escaños y el de votos de los partidos»; un concepto sencillo mas, no obstante, de difícil medición⁷⁹.

El Tribunal Constitucional lo que configurará en este punto será un mandato de alcance negativo.

Recordemos que en el recurso de inconstitucionalidad que da lugar a la STC 15/2015, de 5 de febrero, se planteaba la posible afección por la reforma del principio constitucional del pluralismo político, el sistema de representación proporcional, el derecho a un acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, la interdicción constitucional de la arbitrariedad y la garantía de la autonomía política de la Comunidad.

El núcleo principal de reflexión del Tribunal se centrará en la cuestión del respeto o no de la representación proporcional que integran los tres primeros elementos objeto de recurso. Lo hace respecto de las previsiones del art. 152.1 CE, mas no respecto de las del art. 68.3 CE, también alegado en el recurso, al ser sólo de aplicación a las elecciones al Congreso de los Diputados. Comienza por recordar el tribunal su doctrina de que la exigencia de proporcionalidad del referido art. 152.1 CE afecta no sólo a las asambleas de las Comunidades constituidas al amparo del art. 151 sino a todas las Comunidades. Al igual que ya hiciera el Tribunal en la STC 197/2014, de 4 de diciembre señalará de igual forma que la Guía de Buenas Prácticas Electorales de la Comisión de Venecia, alegada por los recurrentes, no es directriz que puedan constituirse en pauta de su enjuiciamiento.

El Tribunal partirá de la admisión de la evidencia de que cualquier reducción del número de representantes a elegir no favorece sino que perjudica la mayor proporcionalidad del sistema, aunque añadiendo que no es el único

⁷⁸ Canarias y País Vasco, con una población similar, tienen una relación elector/escaño de 35.080,25 y 29.186,46, respectivamente, por una relación de 62.988,21 en el caso de Castilla La Mancha (cálculos realizados sobre la base de los datos publicados por el INE en el primer semestre de 2015).

⁷⁹ LIJPHART, A., *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, CEC, Madrid, 1995, pp. 103 y ss.

factor puesto que también debe barajarse en la ecuación de proporcionalidad el número de candidaturas presentadas o el grado de concentración o dispersión del sufragio de los electores.

Destacará el Tribunal el carácter preventivo o cautelar del recurso amparándose en eventuales resultados electorales venideros, descartando que la reducción configure una barrera electoral tal y como el propio Tribunal la ha venido caracterizando.

Apunta a mayor abundamiento que «el grado, incierto hoy, en que la proporcionalidad pueda llegar a contraerse a resultados de lo dispuesto en esta Ley no es algo que quepa enjuiciar, en abstracto, por este Tribunal Constitucional».

Y que las exigencias constitucionales relativas a la proporcionalidad «han de ser vistas como imperativos de tendencia que orientan, pero no conforman, la libertad de configuración del legislador (ATC 240/2008, de 22 de julio, FJ 2), cuyo insuprimible y amplio margen de autodeterminación no ha de quedar comprometido en pos de la consecución de un apenas concebible sistema «puro» de representación proporcional (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5)».

También, que «las reglas constitucionales referidas a la proporcionalidad no pueden interpretarse como imperativos de resultados y sí, con carácter bastante más limitado, como mandatos al legislador para establecer una condición de posibilidad de la proporcionalidad misma. Mandatos de alcance negativo, precisamos en aquella Sentencia, que se cifran, por lo pronto, en la interdicción de la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección; esto conlleva la necesaria conformación de las circunscripciones electorales en modo tal que no se impida *de iure* toda posible proporcionalidad, en el grado y extensión que sea, para la conversión de votos en escaños». O de evitación de barreras electorales o cláusulas de exclusión que por su entidad «llegasen a resultar desmedidas o exorbitantes para la igualdad de oportunidades entre candidaturas»⁸⁰, cuestión ya abordada en otras sentencias anteriores del propio Tribunal⁸¹.

También desestimaré la alegada interdicción de la arbitrariedad, destacando que en el recurso no se aportan indicios del hipotético alcance discriminatorio

⁸⁰ Es interesante apuntar que tras las últimas elecciones autonómicas el Tribunal constitucional estimó el recurso de amparo electoral interpuesto por la coalición Ganemos-IU-Los verdes, con relación a la consideración como nulos de un amplio número de votos (más de siete mil) por problemas con las tintadas de las papeletas (STC 159/2015, de 14 de julio). Esta coalición estaba a unos ochocientos votos de superar la barrera en la provincia de Badajoz (cosa finalmente no acontecida tras el nuevo recuento derivado de la sentencia reseñada) lo que le hubiera permitido obtener dos escaños en perjuicio del PSOE y Podemos, que hubieran perdido un escaño cada uno.

⁸¹ Especial mención precisa la STC 225/1998, de 25 de noviembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la reforma del EA Canarias, que reformó el umbral electoral en esta Comunidad.

de la Ley impugnada, ni específicamente del número de diputados establecido (dentro de la horquilla estatutaria) respecto del que el Tribunal entiende que tampoco cabe tachar de ajeno a toda explicación racional. O la cuestión relativa a la afección de la autonomía política de la propia Comunidad al afectar presuntamente dicha reducción a la «capacidad de hacer leyes como producto de la participación y el debate plural, cuestión que desecha también el Tribunal.

Aunque compartiendo el sentido general de la sentencia, Garrote de Marcos se manifiesta crítica con la misma al entender que se ha perdido una magnífica oportunidad para remozar la doctrina legal de la proporcionalidad y para haber podido definir con la misma el derecho de al sufragio igual con mayores garantías; y lo hace abundando en la idea lo sorprendente que le resulta que el Tribunal otorgue el mismo tratamiento a situaciones que no son sustancialmente diversas⁸².

7. LA POLÍTICA Y LOS CIUDADANOS

No resulta extraño que las leyes electorales autonómicas tengan que ser aprobadas o reformadas por mayorías cualificadas; así, desde mayorías absolutas a exigencias superiores, bien de tres quintos, pero incluso de dos tercios. La todavía inexistente ley electoral catalana precisaría por ejemplo la más elevada de esas mayorías, dos tercios de los diputados del Parlament⁸³; hercúlea tarea que ni siquiera llegó, pese a lo que parecía en un primer momento, con la convocatoria de las elecciones de septiembre de 2015. En palabras de Oliver, tras estas previsiones estatutarias se esconde un mensaje implícito que se dirige a los legisladores de tratar de buscar el acuerdo y la convergencia en la regulación de sus respectivos sistemas electorales⁸⁴.

Cuando se aborda la cuestión de una hipotética reforma electoral, como bien apunta Nohlen, son dos los tópicos básicos en los que dichas reflexiones se encuadran.

Así, por un lado, en la relación entre votos y escaños, y por otro, en el mayor o menor grado de proporcionalidad entre las preferencias del electorado y la composición de la cámara⁸⁵.

⁸² GARROTE DE MARCOS, M., «El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015», *Asamblea*, núm. 32, 2015, pp. 279 y ss.

⁸³ También se exige esta mayoría en las Comunidades de Baleares, Canarias, La Rioja y Valencia.

⁸⁴ OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2011, pp. 72 y ss.

⁸⁵ NOHLEN, D., «Los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos políticos», *Reflexiones sobre el régimen electoral*, VVAA, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 605 y ss.

Ahora bien, hay que tener presente que las leyes electorales contribuyen a la creación de mayorías parlamentarias y estas han de aprobar las reformas electorales, mas «nadie tira piedras contra su propio tejado, o contra el instrumento normativo que le ha facilitado, o no le ha impedido, ser mayoría»⁸⁶.

Lo evidente, en todo caso, es que un principio básico del sistema electoral es la interdicción de reformas sorpresivas, cuyo auténtico objeto, aunque tienda a esconderse, sea la búsqueda de ventajas políticas⁸⁷; en todo caso, son más habituales que las llamadas reformas como intercambio o las reformas que buscan las ventajas del plazo largo⁸⁸.

Y no hay que dejar de lado tampoco la conexión de estas cuestión con el denominado «voto útil» ya que la propia estructuración del sistema electoral puede condicionar severamente la apelación al mismo.

La constatación de que un elevado número de sufragios quedan sin representación por el tamaño de las circunscripciones (esencialmente), unido a la propia fórmula electoral elegida, lleva a que desde los principales partidos que polarizan las opciones traten de atraer bajo su manta los votos periféricos. Una cuestión que en otros países se atenúa con la posibilidad de una doble vuelta o con sistemas de voto preferencial.

Karl Loewenstein señaló que la idea del pueblo como detentador soberano del poder sólo es una estéril y equívoca hipótesis en el caso de que las técnicas electorales no están establecidas de forma que el resultado electoral refleje honrada y exactamente la voluntad de los electores; es por ello que el sistema y las leyes electorales deben estar revestidas de imparcialidad y objetividad respecto de todos los candidatos⁸⁹.

Y este es sin duda un tema capital al abordar la reforma que comentamos en estas notas, en que se aborda la proporcionalidad aplicada a la representación política y su conexión con la legitimidad del sistema electoral, pues si bien todos los sistemas electorales llevan aparejadas distorsiones en la conversión de votos en escaños⁹⁰, quizá, como destaca Aranda⁹¹, a donde

⁸⁶ FERNANDEZ MIRANDA, A., «Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado», *Reflexiones sobre el régimen electoral*, VVAA, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 524.

⁸⁷ OLIVER ARAUJO, J., «La mayor calidad democrática del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (régimen electoral, Consejo consultivo y procedimiento de reforma», *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008, pp. 31 y ss.

⁸⁸ MONTERO, J.R. y RIERA, P., «Informe sobre la reforma del sistema electoral», *op. cit.*, pp. 448 a 451.

⁸⁹ LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, p. 334.

⁹⁰ RAE, D.W., *The political consequences of electoral laws*, Yale University Press, 1971.

⁹¹ ARANDA ÁLVAREZ, E., «La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las CCAA», *Revista de Derecho Político*, núm. 92, 2015, p. 161.

debe llevarnos en última instancia todo este debate de ingeniería electoral es a reflexionar sobre las posibilidades de que los Parlamentos acerquen la política a los ciudadanos y les hagan más partícipes de las decisiones que en ellos se toman⁹².

TITLE: Electoral reforms and the magnitude of constituencies.

RESUMEN: Se abordan en estas notas los problemas suscitados por la reforma electoral de Castilla La Mancha que redujo muy sensiblemente el número de parlamentarios de sus Cortes y de forma particular las sentencias del Tribunal Constitucional que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad planteados contra dicha reforma.

PALABRAS CLAVE: Sistema electoral, reformas electorales, Magnitud, Circunscripciones.

ABSTRACT: These notes tackle the problems raised by the Castilla La Mancha's electoral reform, which decreased the number of members of Parliament from their Courts. Specifically, we will deal with the judgments of the Constitutional Court that resolved the constitutional motions set out against the reform.

KEYWORDS: Electoral system, electoral reforms, Magnitude, Constituencies.

RECIBIDO: 03.11.2015

ACEPTADO: 05.12.2015

⁹² En un ámbito diferenciado resulta interesante la experiencia del proceso de elección, en septiembre de 2015, de una parte de los vocales vecinos del Ayuntamiento de Madrid (sobre esta figura vid. Tit. IV del Reglamento Orgánico de los Distritos de diciembre de 2004) tras las elecciones municipales de mayo de ese año; un elemento que nos muestra las posibilidades de una mayor integración de los representantes y la ciudadanía.