

**AUSTERIDAD VERSUS REPRESENTATIVIDAD
EN LA LEY ELECTORAL DE CASTILLA-LA MANCHA**

Francisco Ruiz

*Universidad de Castilla-La Mancha
francisco.ruizg@uclm.es*

SUMARIO

- 1. Introducción.*
 - 2. Las Leyes Electorales en CLM*
 - 3. Impacto de la reducción de diputados*
 - 4. Objetivos deseables en la reforma electoral.*
 - 5. Propuesta para compaginar representación territorial y proporcionalidad.*
 - 5.1 Simulación para las Elecciones de 2011.*
 - 5.2 Alternativas.*
 - 5.3 Sobre la provincia como circunscripción.*
 - 6. Conclusiones.*
- Anexo: simulación de los resultados históricos.*
- Referencias.*

1. Introducción.

Desde un punto de vista funcional, no jurídico, existen dos grandes clases de sistemas políticos parlamentarios, según el papel que se quiere que desempeñe el parlamento (Maravall, 2013): a) Gubernamentalista: el parlamento sirve para elegir y cambiar el gobierno; o b) Representativa: el parlamento es la representación de la sociedad.

En los primeros el ciudadano vota en una elección de tipo dual: quiero que sigan los que gobiernan o quiero quitarlos. Estos sistemas suelen emplear métodos electorales mayoritarios buscando, antes que nada, gobiernos estables con mayoría absoluta. En los segundos el ciudadano designa al grupo con el que se siente mejor representado. En este caso el objetivo central es que el parlamento sea un reflejo de la voluntad de la ciudadanía y para ello se suelen emplear métodos electorales proporcionales que garantizan la representación de las distintas posturas según su peso social, de forma que el gobierno se constituye mediante acuerdos entre posturas que son compartidas, en principio, por la mayoría de la población.

La Constitución Española (CE) opta por la segunda opción al establecer un régimen de democracia basada en principios de representación proporcional, tanto para el Congreso de los Diputados (artículo 68)¹, como para los parlamentos autonómicos (artículo 152). Por tanto, en España, los parlamentos deben representar de forma adecuada la voluntad ciudadana manifestada en las urnas, tanto como garantía de que las leyes que emanen de ellos sean reflejo de la voluntad popular, como para que el gobierno elegido por el parlamento sea representativo de dicha ciudadanía².

Para concretar lo anterior, la ley electoral de una comunidad autónoma establece los detalles jurídicos, políticos y matemáticos, que perfilan el tipo de democracia representativa por el que se opta, es decir, cómo y en qué medida son representados los ciudadanos en el parlamento. Este artículo se centra en el caso de la ley electoral de Castilla-La Mancha (CLM), que ha sido y está siendo motivo de debate jurídico, político y social, incluso a nivel estatal. Para ello, el resto del artículo se organiza de la siguiente manera: en la sección 2 se presentan las características de la actual ley electoral de CLM, así como una comparativa con los restantes sistemas electorales autonómicos. La sección 3 presenta una evalua-

1 La excepción es el Senado para el que se establece un sistema mayoritario.

2 Si no fuera así cabría plantearse para qué se necesita el parlamento. Bastaría con que los ciudadanos designaran directamente al gobierno.

ción cuantitativa de las implicaciones que podría tener la reducción de diputados derivada de la reforma estatutaria que está siendo debatida en el Congreso de los Diputados. En la sección 4 se presentan los objetivos que, a juicio del autor, debería tener el futuro sistema electoral para CLM para adecuarse mejor a los principios constitucionales ya mencionados. A continuación, en la sección 5, se presenta el método electoral de Suecia como caso de éxito de la aplicación de dichos objetivos y se presenta la adaptación, propuesta por el autor, al sistema electoral para CLM, que permite conjugar la reducción de diputados con el principio de proporcionalidad. La propuesta se completa con un análisis de sus consecuencias y algunas posibles alternativas. Por último, en la sección 6 se extraen unas conclusiones y en un anexo final se presentan los resultados de una simulación ‘qué hubiera pasado si’ al aplicar la propuesta a todas las elecciones autonómicas anteriores.

2. Las Leyes Electorales en CLM.

El sistema electoral de CLM en el periodo democrático actual ha mantenido una serie de características comunes³ con los sistemas estatal y de las demás autonomías:

- Usar la provincia como circunscripción⁴.
- Emplear el método d’Hondt, como fórmula matemática para repartir los escaños entre partidos (listas) en función de los votos en cada circunscripción.
- Emplear listas cerradas y bloqueadas (el elector puede elegir la lista-partido pero no puede elegir personas).

Lo que ha cambiado a lo largo del tiempo ha sido, básicamente, la cifra de diputados que se elige en cada provincia. La tabla 1 resume esta evolución y las elecciones en que se aplicó cada cifra. Observando la tabla 1 se aprecia que la cifra de diputados ha seguido una evolución en línea con los cambios poblacionales sufridos por las provincias. A pesar de ello, el número de escaños a elegir en cada provincia ha sido en los últimos años motivo de disputa entre los dos partidos grandes, PP y

³ En su origen fueron establecidos en 1977 en la ley electoral provisional para el Congreso constituyente. Y fueron confirmadas en la CE y en las posteriores leyes electorales estatales.

⁴ Salvo en alguna comunidad uniprovincial (Asturias y Murcia) y en los archipiélagos, dada la particularidad isleña.

PSOE. Uno de los motivos de la disputa es que dicha cifra no se deriva de forma automática (matemática) a partir del reparto de la población entre las provincias⁵, sino que es establecida de forma rígida directamente en la ley electoral. Así, la actual ley electoral regional establece en su artículo 16 (Cortes CLM, 2012):

1. Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por 53 diputados.
2. A cada provincia le corresponden los siguientes diputados en representación territorial: Albacete 10 diputados, Ciudad Real 12 diputados, Cuenca 9 diputados, Guadalajara 9 diputados y Toledo 13 diputados.

Tabla 1. Evolución de las cifras de escaños y población.

	ESCAÑOS				POBLACIÓN	
Albacete	10	10	10	9	401580	339373
Ciudad Real	12	11	11	10	526628	475129
Cuenca	9	8	8	8	215165	215975
Guadalajara	9	8	7	7	257442	143473
Toledo	13	12	11	10	705516	474634
TOTAL CLM	53	49	47	44	2106331	1648584
Elecciones	>2012	2011	1987-2007 (x7)	1983	Censo2011	Censo1981
Gobierno	PP	PSOE	PSOE	PSOE		

Elaboración propia con datos de población de (INE, 2013).

La disputa ha surgido cada vez que el partido gobernante en la región ha querido cambiar las cifras de escaños de las provincias en la ley electoral. La oposición le ha acusado de hacerlo en función de sus intereses partidistas para salir beneficiado en las conocidas como ‘provincias impares’ (las que eligen una cifra impar de diputados). Este conflicto ha ocurrido con la actual ley de 2012 (gobierno PP) y con la anterior de 2007 (gobierno PSOE). La propuesta presentada aquí tiene, entre otras ventajas, la de eliminar la causa del conflicto al dejar de influir las provincias impares en el resultado global en escaños (ver sección 4).

⁵ Al estilo de como es establecido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General en su artículo 162, al indicar que a cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados, y que los doscientos cuarenta y ocho Diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población de derecho.

Si comparamos los 53 diputados con las cifras de los demás parlamentos autonómicos (ver tabla 2), se deriva que las Cortes de CLM se encuentran ya, con la actual ley, entre los parlamentos más austeros en cuanto a su tamaño en proporción a la población⁶. Así, autonomías con población similar a CLM tienen 60 escaños (Canarias) o 75 (País Vasco). Otro aspecto clave a destacar es que CLM tiene ya uno de los sistemas menos proporcionales al elegir, en promedio, 10'6 diputados por circunscripción frente a 19'8 en las demás autonomías. En este aspecto debe tenerse en cuenta que existe consenso entre los expertos internacionales en que el tamaño de la circunscripción es el factor más importante para la proporcionalidad y que con ratios inferiores a 9-10 escaños por circunscripción la proporcionalidad se pierde (Carey y Hix, 2011).

Este punto de partida en CLM, diferente al de las otras autonomías, se hace totalmente evidente si representamos gráficamente los ratios de habitantes por escaño frente a la población de la autonomía (figura 1). Con la actual ley (53 diputados) CLM queda por encima en habitantes por escaño de lo que le correspondería en base a su cifra global de población (la línea recta de la figura 1 es un ajuste de los datos de las otras 16 autonomías). Además, como se muestra en la figura 1, el futuro cambio del sistema electoral de CLM a una horquilla de 25-35 diputados supondrá alejar más aún a CLM de la media en las otras dieciséis autonomías.

3. Impacto de la reducción de diputados.

La reducción de diputados desde los actuales 53 hasta una cifra entre 25 y 35 tiene unas consecuencias especiales que no se producen en otras reducciones propuestas en otros parlamentos autonómicos⁷ porque parten de tamaños de circunscripciones considerablemente mayores que las de CLM (ver tabla 2 y figura 1). Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana se propone reducir desde los actuales 99 diputados a 79, lo que significa bajar los escaños provinciales de Alicante, Castellón y Valencia, respectivamente, de 35 a 28, 24 a 19, y 40 a 32. Aún con la reducción, el tamaño de las circunscripciones en esta autonomía seguiría siendo mucho más grande que el de CLM con los 53 diputados actuales. Esta diferencia es la que hace que la reducción en CLM, al llevar a tamaños de circunscripción de 5 a 7 diputados, necesite de mecanismos correctores para garantizar el principio de proporcionalidad, cosa que no ocurre en el resto de las reformas planteadas.

⁶ Austeridad que se ve aumentada a nivel económico si tenemos en cuenta que los diputados regionales sólo cobran dietas y no sueldo por desempeñar este cargo.

⁷ En estos momentos hay propuestas, al menos, en la Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Madrid.

Tabla 2. Comparativa del tamaño de los parlamentos autonómicos.

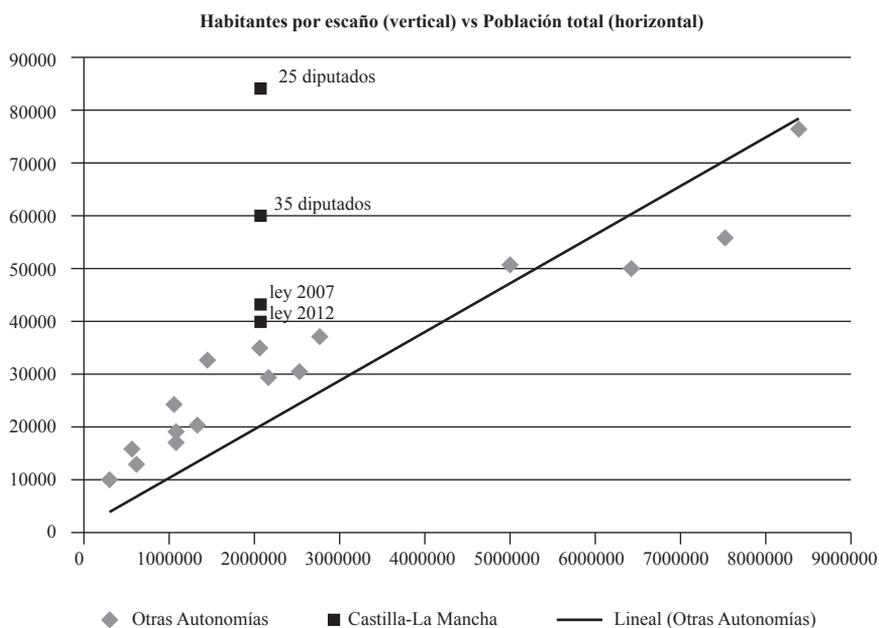
Tamaño de las Circunscripciones Autonómicas (elecciones 2011-2012)						Escaños por	
Comunidad Autónoma	Población 2011	Escaños	Población por escaño	Provincias	Circunscripciones	Provincia	Circunscripción
Andalucía	8371270	109	76801	8	8	13.6	13.6
Aragón	1344509	67	20067	3	3	22.3	22.3
Asturias (Principado de)	1075183	45	23893	1	3	45.0	15.0
Balears (Illes)	1100503	59	18653	1	4	59.0	14.8
Canarias	2082655	60	34711	2	7	30.0	8.6
Cantabria	592542	39	15193	1	1	39.0	39.0
Castilla y León	2540188	84	30240	9	9	9.3	9.3
Cataluña	7519843	135	55703	4	4	33.8	33.8
Extremadura	1104499	65	16992	2	2	32.5	32.5
Galicia	2772928	75	36972	4	4	18.8	18.8
Madrid (Comunidad de)	6421874	129	49782	1	1	129.0	129.0
Murcia (Región de)	1462128	45	32492	1	5	45.0	9.0
Navarra (Comunidad Foral de)	640129	50	12803	1	1	50.0	50.0
Pais Vasco	2185393	75	29139	3	3	25.0	25.0
Rioja (La)	321173	33	9733	1	1	33.0	33.0
Valenciana (Comunidad)	5009931	99	50605	3	3	33.0	33.0
OTRAS 16 AUTONOMÍAS	44544748	1169	38105	45	59	26.0	19.8

AUSTERIDAD VERSUS REPRESENTATIVIDAD
EN LA LEY ELECTORAL DE CASTILLA-LA MANCHA

Tamaño según distintas opciones, en Castilla-La Mancha						Escaños por	
Ley electoral	Población 2011	Escaños	Población por escaño	Provincias	Circunscripciones	Provincia	Circunscripción
Ley de 2007 (PSOE)	2106331	49	42986	5	5	9.8	9.8
Ley de 2012 (PP)	2106331	53	39742	5	5	10.6	10.6
Estatuto de 2013 (PP)	2106331	25-35	60181-84253	5	5	5-7	5-7

Elaboración propia a partir de (JEC, 2013) e (INE, 2013).

Figura 1. Comparativa visual de la relación escaños/población.



Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.

La desproporcionalidad entre votos y escaños es provocada, principalmente, por repartir los escaños en circunscripciones de tamaño pequeño. Mostramos a continuación un ejemplo de ello. Imaginemos que tenemos que repartir 25 diputados entre los partidos A, B, C y D cuyos votos son, respectivamente, el 40%, 38%, 12% y 10%. Si hacemos un único reparto regional global - en base a los votos totales regionales - salen 10 escaños para A, otros 10 para B, 3 para C y 2 para D⁸. Pero si hacemos 5 repartos de 5 diputados cada uno (repartos provinciales), resulta que en cada provincia A consigue 3 y B 2⁹, de forma que en el computo total A se llevaría 15 diputados y B 10, quedando sin representación C y D. La tabla 3 muestra estas cifras. Mientras que en el reparto único de 25 diputados sólo hay un 4% de diferencia entre los porcentajes de voto y de escaños, en los repartos provinciales dicha diferencia se multiplica por 11, hasta llegar a ser del 44%. Este ejemplo muestra que un reparto por provincias con pocos diputados cada una puede producir una composición del parlamento que no refleje adecuadamente la voluntad popular, dejando sin efecto en la práctica el principio de proporcionalidad.

Tabla 3. Diferencia entre reparto único regional y repartos en circunscripciones pequeñas.

Partido	% votos	Reparto Escaños		% Escaños		Desproporcionalidad	
		1 x 25	5 x 5	1 x 25	5 x 5	1 x 25	5 x 5
A	40%	10	3 (x 5) = 15	40%	60%	0%	20%
B	38%	10	2 (x 5) = 10	40%	40%	2%	2%
C	12%	3	0 (x 5) = 0	12%	0%	0%	12%
D	10%	2	0 (x 5) = 0	8%	0%	2%	10%
Suma	100%	25	5 (x 5) = 25	100%	100%	4.0%	44.0%

Elaboración propia.

⁸ Aplicando la fórmula d'Hondt.

⁹ Suponiendo, por sencillez, que en todas las provincias-circunscripciones se produce un resultado parejo del voto. Esto evita además el posible efecto de otros factores ajenos al que queremos demostrar.

En la literatura especializada se han propuesto diversas maneras de medir las características de los sistemas electorales¹⁰. Uno de los indicadores más conocidos es el índice de desproporcionalidad de Gallagher (1991)¹¹, que permite comparar unos sistemas con otros en cuanto a la proporcionalidad votos-escaños. Aplicado al ejemplo anterior nos confirma que los repartos provinciales, con índice=18, producen un parlamento muy desproporcional, incluso peor que el de algunos sistemas mayoritarios¹², al contrario que el reparto único de los 25 diputados (índice=2). Para el actual Congreso de los Diputados el índice de Gallagher vale 6'9 (Gallagher, 2013), lo que significa un grado de proporcionalidad intermedio porque, aunque hay circunscripciones muy pequeñas, existen otras de tamaño considerable que las compensan (127 diputados son elegidos en provincias con 10 o más escaños).

En el caso del parlamento de CLM con 25-35 diputados, todas las circunscripciones serán de tamaño pequeño, y por ello, salvo que se apliquen mecanismos correctores, el grado de desproporcionalidad del sistema electoral estará más cercano de los sistemas mayoritarios que de los proporcionales.

4. Objetivos deseables en la reforma electoral.

En base a los principios de democracia representativa y parlamentarismo con sistema proporcional establecidos en la CE, teniendo en cuenta las características tradicionales del sistema electoral español y castellano-mancheño, y considerando los problemas de distanciamiento entre los partidos políticos y los ciudadanos, el autor considera que cualquier reforma electoral en CLM debería perseguir los siguientes objetivos:

- O1: Que todas las provincias estuvieran representadas de forma adecuada en base a su población.
- O2: Que se cumpliera el principio de proporcionalidad, especialmente en el sentido de garantizar la ordinalidad entre votos y escaños, es decir, que no pueda ocurrir que un partido A con más votos que otro B acabe teniendo menos escaños.

10 La web 'Sistema electoral' (http://www.sistemaelectoral.es/?page_id=35) incluye un buen resumen de las principales.

11 Se calcula como la raíz de la suma (dividida entre dos) de las diferencias entre el porcentaje de voto y de escaños de cada partido elevadas al cuadrado. Cuanto más se acerca a cero su valor, más proporcional es el sistema electoral.

12 Por ejemplo, para Francia (elecciones de 2012) vale 17'7 y para Reino Unido (elecciones de 2010) vale 15'1 (Gallagher, 2013).

- O3: Que se evite el riesgo de excesiva fragmentación parlamentaria y, a la vez, se garantice la representación en el parlamento de las fuerzas políticas con apoyo significativo en las urnas.
- O4: Que los ciudadanos puedan elegir a las personas que les representen.

Adicionalmente a estos objetivos básicos, sería muy conveniente añadir otros de tipo pragmático:

- O5: Que la reforma sea estable, eliminando las causas de conflicto, que impiden el consenso en la actualidad. Es decir, que el nuevo sistema electoral deje de ser motivo de disputa.
- O6: Que sea sostenible en el tiempo, de forma que prevea mecanismos de adaptación a los cambios futuros.
- O7: Que la manera de cumplir lo demás objetivos sea lo más simple posible.

Todos estos objetivos son neutrales, es decir, no benefician a ninguna fuerza política en detrimento de las otras. Por tanto, deberían ser asumibles por todas ellas. Evidentemente, lograr el consenso requiere un ejercicio de responsabilidad de las partes dejando de lado sus intereses partidistas.

¿Se pueden compaginar y cumplir a la vez todos los objetivos mencionados? La respuesta es que sí. El problema no es técnico sino de voluntad política. En la literatura especializada existen propuestas que permiten llevar a la práctica cualquier objetivo que se pretenda, incluidos los 7 antes formulados¹³.

¿Incluso con la reducción del tamaño de las Cortes de CLM a la horquilla de 25-35 escaños? Incluso así, pero con ciertas prevenciones ya que, como se ha mostrado en las secciones 2 y 3, la situación en CLM será diferente a la de cualquier otra autonomía debido a los tamaños de circunscripción mucho más pequeños. Con esta nueva situación se reduce mucho el abanico de opciones para cumplir los 7 objetivos a la vez. En especial, para satisfacer de forma simultánea los dos primeros, representación territorial adecuada (O1) y proporcionalidad adecuada entre votos y escaños (O2), es necesario recurrir a mecanismos que hasta ahora no han sido utilizados en España, si bien están sobradamente probados al estar incorporados, desde hace bastantes años, en la legislación electoral de diversos países con alto prestigio y reconocimiento internacional a su sistema político.

¹³ La única limitación viene dada por el sentido común: que los objetivos no sean contradictorios de forma que resulte imposible cumplir dos de ellos a la vez. Pero este no es el caso en la lista de objetivos planteados.

5. Propuesta para compaginar representación territorial y proporcionalidad.

Reducir el tamaño de las Cortes de CLM a 35 o menos diputados, elegidos en circunscripciones provinciales y sin incorporar algún mecanismo de ajuste, provocará que el sistema electoral de CLM tenga muy baja proporcionalidad. Esta afirmación se deriva de las evidencias cuantitativas mostradas en los apartados anteriores que muestran el fuerte incremento de la desproporcionalidad al aplicar repartos de escaños en circunscripciones pequeñas.

Para evitar el incumplimiento de la proporcionalidad votos-escaños (O2), garantizando a la vez los otros objetivos mencionados, existen varias alternativas en los sistemas electorales empleados a lo largo del planeta. Probablemente el más sencillo sea el empleado en Suecia desde 1967¹⁴, que está basado en un mecanismo de ‘escaños de ajuste’ (Linusson, 2011). Este mecanismo consiste en que los escaños se reparten en dos fases. Primero una parte de ellos se asignan por circunscripciones, y después se asigna otra parte – respetando los escaños conseguidos por cada partido en la fase anterior - para ajustar la proporcionalidad entre votos y escaños totales. En el caso concreto de Suecia se eligen 310 diputados repartidos en 29 circunscripciones en la fase primera y otros 39 en la fase segunda (escaños de ajuste). Este mecanismo se emplea también en Dinamarca¹⁵ y en Noruega¹⁶.

El mecanismo de escaños de ajuste es mucho más simple que el método empleado en Alemania ya que evita varias complejidades que tiene el sistema electoral del país germano: i) las circunscripciones uninominales, que requieren una administración electoral especializada y con expertos que revisen los límites cada ciertos años¹⁷; ii) el doble voto; y iii) el tamaño variable de la cámara, imposible de conocer *a priori*.

Existen otras propuestas de mecanismos basados en escaños de ajuste o escaños compensatorios, pero son más complejas que el método sueco. Entre ellas cabe mencionar la formulada por el ‘Grupo de Investigación en Métodos Electro-

14 Web oficial en inglés: http://www.val.se/in_english/general_information/.

15 Con 40 escaños de ajuste en un parlamento de 175 miembros (<http://www.thedanishparliament.dk/Publications/>).

16 Que tiene 19 escaños de ajuste de un total de 169 (http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/information-campaigns/election_portal/valgordningen1/the-norwegian-electoral-system.html?id=456636#3).

17 Origen también de posibles conflictos como la manipulación no razonable de los límites (*gerrymandering*).

rales' (GIME)¹⁸ de la Universidad de Granada para las elecciones al Congreso de los Diputados, que propone tres fases de asignación de escaños porque, además de cumplir nuestros objetivos O1 y O2, busca también el trato equitativo entre los partidos nacionalistas-regionalistas y los de ámbito estatal (GIME, 2009), problemática que no es necesario abordar en CLM.

Pasamos a expresar la propuesta concreta, adaptada a la situación de las Cortes de CLM con un máximo de 35 diputados, para después motivarla en base al cumplimiento de los objetivos expresados en la sección 4. La asignación de escaños vendría definida por las siguientes características:

- i. Las Cortes tienen 35 diputados.
- ii. En una primera fase se reparten 26 diputados en base a los votos provinciales. A cada una de las cinco provincias le corresponden un mínimo de 2 diputados y el resto se reparten entre ellas de manera proporcional a su última población oficial empleando el método de los cocientes mayores (exactamente igual que en el Congreso de los Diputados).
- ii. En cada provincia, los escaños anteriores se reparten entre los partidos:
 - a. Que han obtenido al menos el 5% de los votos válidos provinciales.
 - b. Aplicando la fórmula d'Hondt.
- iv. En una segunda fase, otros 9 escaños [de ajuste] se reparten en base a la suma de votos regionales de cada partido:
 - a. Que han obtenido al menos el 5% de los votos válidos regionales.
 - b. Aplicando la fórmula d'Hondt.
 - c. Garantizando que cada partido mantiene o incrementa los escaños obtenidos en iii.
- v. Los escaños se asignan a candidatos mediante un sistema de listas desbloqueadas: en una provincia que elige n diputados el elector puede marcar, si lo desea, hasta n-1 nombres de los n que aparecen en la papeleta (igual que para el Senado).

¹⁸ www.ugr.es/~sistemaelectoral/.

A continuación se explica el porqué de cada característica. Se eligen 35 diputados (i), el límite más alto de la horquilla futura, porque, como se verá después, es necesario para poder cumplir los siete objetivos a la vez. Además, debemos recordar que con esa cifra el parlamento regional sería bastante más austero que las otras 16 autonomías, con 60181 habitantes por escaño frente a una media de 38105, y 7 escaños por provincia frente a una media de 26 (ver tabla 2).

Para que el mecanismo de escaños de ajuste funcione adecuadamente es necesario que la cifra de este tipo de escaños sea, al menos, uno más que el número de circunscripciones y supere el 10% del total. Con ‘adecuadamente’ nos referimos a que se respete la ya mencionada regla de ordinalidad, es decir, el orden de los partidos por votos totales debe mantenerse en los escaños. Por tanto deberíamos disponer de, al menos, 6 escaños de ajuste. Teniendo esto en cuenta, en la tabla 4 se han representado todas las alternativas posibles para los escaños asignados por votos provinciales¹⁹. Si miramos las cifras de población vemos que hay tres grandes escalones o saltos, con más de cien mil habitantes de diferencia. Para respetarlos, en la tabla 4 se han seleccionado las filas que cumplen que Albacete tiene 1 escaño más que Cuenca y Guadalajara, Ciudad Real 1 más que Albacete, y Toledo uno más que Ciudad Real. Solo hay dos casos, 21 y 26, que respetan dichos saltos de población. Para una mejor representatividad se elige la cifra de 26 (ii). Establecida esa cifra, los escaños de ajuste definitivos serán 9 (iv), resultado de 35 menos 26. En consecuencia, el objetivo de representación territorial (O1) se materializa gracias al reparto por votos provinciales de 26 escaños, sin dejar de cumplir a la vez el objetivo de proporcionalidad entre votos totales y escaños (O2), gracias a los 9 escaños de ajuste.

19 El problema de repartir los escaños entre las diversas circunscripciones se conoce en inglés con el término ‘*appointment*’.

Tabla 4. Opciones de cifras de diputados por provincias.

	AB	CR	CU	GU	TO	CLM
Población	401580	526628	215165	257442	705516	2106331
Escaños posibles en fase primera	4	4	3	3	5	19
	4	5	3	3	5	20
	4	5	3	3	6	21
	4	5	3	4	6	22
	5	5	3	4	6	23
	5	5	3	4	7	24
	5	6	3	4	7	25
	5	6	4	4	7	26
	5	6	4	4	8	27
	5	7	4	4	8	28
6	7	4	4	8	29	

Elaboración propia.

Por otro lado, para cumplir el objetivo O3 se establece un umbral del 5% de los votos válidos, tanto en los repartos provinciales (iii.a) como en el ajuste regional (iv.a). El objetivo O4 (listas desbloqueadas) se cumpliría gracias a la última característica. Si se desea que los ciudadanos o militantes participen mediante primarias para elegir a los cabezas de lista, entonces dichos cabezas de lista deberían ser los primeros en resultar elegidos, quedando fuera del mecanismo de voto preferencial a candidatos.

Los tres objetivos pragmáticos se logran en paralelo a los cuatro principales ya analizados. Así, la estabilidad (O5) se logra al desaparecer el motivo de la disputa por las llamadas ‘provincias impares’ (provincias con un número impar de diputados). Con esta propuesta las provincias impares ya no son importantes porque si un partido resultase beneficiado en las provincias impares durante los repartos provinciales de los 26 diputados, en el reparto de los 9 diputados de ajuste se compensaría automáticamente. Los escaños de ajuste se llaman así precisamente porque evitan que un partido pueda tener más diputados que otro aunque tenga menos votos, una situación nada deseable en términos democráticos, pero factible con la ley electoral actual y más probable aún con la reducción de diputados sin mecanismos correctores. La sostenibilidad en el tiempo (O6) también se garantiza gracias a que las cifras de diputados por provincias se calculan automáticamente en base a la población (característica ii). Por último, sobre el objetivo de sencillez (O7), por definición relativo, podemos decir que se ha optado por la

propuesta más sencilla entre todas las planteadas en la literatura especializada para cumplir los objetivos marcados.

5.1 Simulación para las Elecciones de 2011.

A continuación se muestra cómo hubiera funcionado el método con los resultados de las elecciones autonómicas de 2011. En primer lugar, el reparto por partidos de los 26 diputados de la fase primera (ver fila correspondiente en tabla 4) sería el mostrado en la tabla 5. En cada reparto provincial solo participan los partidos que han obtenido al menos el 5% de los votos.

Tabla 5. Resultados de la primera fase.

Partido	CLM			AB		CR		CU		GU		TO	
	votos	%voto	esc.										
PP	564954	48.11	14	48.39	3	46.13	3	47.44	2	49.83	2	49.11	4
PSOE	509738	43.40	12	41.66	2	46.34	3	46.59	2	38.02	2	42.88	3
otros (*)	99724	8.49		9.95		7.52		5.97		12.16		8.02	
Válidos	1174416	100.00	26	100.00	5	100.00	6	100.00	4	100.00	4	100.00	7

Elaboración propia. (*) *incluidos blancos*

En la segunda fase se hace un reparto global de los 35 diputados entre los partidos con más del 5% de los votos regionales (tabla 6). En dicho reparto se aplica el método D'Hondt, pero partiendo de los escaños asignados en la fase anterior, 14 para el PP y 12 para el PSOE (celdas con fondo oscuro). Los 9 escaños de ajuste se muestran en celdas con fondo claro y cifras en negrita. El resultado final es el mostrado en la tabla 7.

Tabla 6. Reparto de escaños de ajuste en la segunda fase.

Divisor	1	...	12	13	14	15	16	17	18	19	20
PP	564954	...	47080	43458	40354	37664	35310	33233	31386	29734	28248
PSOE	509738	...	42478	39211	36410	33983	31859	29985	28319	26828	25487

Elaboración propia.

Tabla 7. Resultados finales.

Partido	CLM			
	votos	%	escaños	%
PP	564954	48.11	18	51.43
PSOE	509738	43.40	17	48.57
otros (*)	99724	8.49		
Válidos	1174416	100.00	35	100.00

Elaboración propia. (*) *incluidos blancos*

Los escaños asignados en la fase primera a cada partido en cada provincia se adjudicarían a los miembros de la correspondiente lista que recibiesen más votos preferenciales o, en su defecto, por orden de aparición en la lista. Los escaños de ajuste asignados en la fase segunda a cada partido se adjudicarían a los miembros de la correspondiente lista regional. En este último caso no habría voto preferencial.

En el anexo se incluyen los resultados que se hubieran obtenido aplicando este método en las ocho elecciones autonómicas celebradas en CLM hasta la fecha.

5.2 Alternativas.

El método presentado es el más sencillo para cumplir los siete objetivos planteados. Existen algunas alternativas para ciertas partes de la propuesta, si bien suponen mayor complejidad y, en algunos casos, desventajas adicionales. Cabe citar las siguientes:

- El reparto entre partidos de los escaños de ajuste se puede realizar en base a los ‘restos’ en vez de los votos totales regionales, entendiendo por restos los votos de cada partido en cada provincia que no se han aprovechado en el reparto provincial (primera fase). Este método ha sido propuesto, para el Congreso de los Diputados, por el Consejo de Estado (2009), en su informe sobre la reforma del régimen electoral general (página 195). Además de más complejo que el método sueco, su principal inconveniente es que no garantiza la ordinalidad entre votos y escaños. Esto último se debe a que puede ocurrir que los escaños de ajuste ‘cuesten’ menos votos que los escaños de reparto provincial.

- Los escaños de ajuste se pueden adjudicar a candidatos en base a las listas provinciales en vez de listas regionales, de forma que todos los escaños (los 35) acabarían asignados a diputados presentados por una provincia. El problema es que para ello se necesita un paso más, relativamente complejo, para, sabiendo cuantos escaños totales corresponden a cada provincia y cuantos totales corresponden a cada partido, asignar cada uno de los nueve escaños de ajuste a una pareja provincia-partido. Los métodos matemáticos para ello se conocen como ‘biproporcionales’ (Balinski y Peyton, 2001; GIME, 2008).
- También se podría suprimir la característica v (listas desbloqueadas) sin afectar al resto de la propuesta.

5.3 Sobre la provincia como circunscripción.

Concluimos el análisis de la propuesta con una revisión del papel de la provincia como circunscripción. Al igual que la CE en su artículo 68, el actual estatuto de autonomía establece que la provincia será la circunscripción electoral (artículo 10)²⁰. Esto no significa que se cree algún tipo de vínculo legal entre cada diputado electo y la provincia en cuyo reparto fue elegido. De hecho, el artículo 10 de la actual ley electoral regional dice literalmente que ‘Los Diputados de Castilla-La Mancha representan a toda la región y no estarán sujetos a mandato imperativo alguno’ (Cortes CLM, 2012). En consecuencia, en CLM usar la provincia como circunscripción electoral solo tiene efectos en cuanto al reparto de escaños y no en cuanto a ‘representatividad territorial’ reconocida.

En la propuesta formulada en este artículo se reparten algunos escaños de ajuste en base a los votos totales, lo cual se podría interpretar como una violación de que la circunscripción sea la provincia. En opinión del autor esto sería una interpretación restrictiva al imponer una única manera lícita de repartir los escaños: sólo en base a los votos provinciales, sin poder tener en cuenta de ninguna manera los resultados globales, incluso si es a costa de infligir el principio de proporcionalidad. Esta postura restrictiva no casa con la doctrina del Consejo de Estado, cuando en la página 197 de su informe sobre la reforma electoral (Consejo de Estado, 2009), en relación con el uso de escaños adicionales para

²⁰ Aspecto que si se cambiara facilitaría la adopción de métodos más sencillos para compaginar la representación de las provincias y la proporcionalidad entre votos y escaños.

corregir las desproporciones de los repartos provinciales, indica lo siguiente: "... las fuerzas políticas más votadas a escala nacional deben contar con una presencia parlamentaria acorde al porcentaje de sufragios que éstos hayan obtenido. Desde esta perspectiva, la distribución de restos a nivel nacional, en cuanto correctivo de las penalizaciones que sufren los partidos menos votados de ámbito estatal, podría encontrar un fundamento constitucional legítimo. En tal sentido, no debe olvidarse que la atribución de escaños se realizaría en función de los restos de votos de cada una de las provincias. De este modo, la circunscripción electoral seguiría siendo la provincia, y sólo los votos excedentes en cada una de ellas podrían tenerse en cuenta -en cómputo global nacional- para la atribución de escaños, en coherencia con la consideración del Congreso como cámara de representación nacional."

Así mismo, en la página 210 manifiesta: "Igualmente posible sería que los restos sobrantes a nivel provincial, en cuanto votos que no han servido a las respectivas candidaturas para obtener representación, se utilicen -en cómputo global- para la atribución de escaños adicionales a aquellos partidos que, por las características del sistema electoral español, tengan mayores restos. Las objeciones de naturaleza constitucional que suelen oponerse a este mecanismo de compensación parecen superables en la medida en que la provincia seguiría siendo la única circunscripción electoral y sólo los votos sobrantes tras el escrutinio provincial podrían utilizarse para tal cometido, en aras de corregir situaciones de desventaja que, por sus singulares características, puedan entrar en conflicto con valores constitucionales de rango superior, entre los que la igualdad de oportunidades de los partidos políticos -deducida del artículo 23.2 de la Constitución- ocupa un lugar preeminente."

Si bien el Consejo de Estado está hablando de repartir escaños de ajuste en base a los restos y no en base a los votos totales como en nuestra propuesta, la diferencia entre ambos es meramente matemática, la cifra de votos que se emplea para el reparto, sin afectar a la esencia. De forma paralela a cómo argumenta el Consejo de Estado, opinamos que la provincia no deja de ser la circunscripción porque el reparto de escaños de ajuste se hace teniendo en cuenta, o sea, respetando, los repartos provinciales.

Si a pesar de todo lo anterior, se quisiera aplicar la interpretación restrictiva, la manera de cumplir incluso esta interpretación sería asignando al final todos los escaños a provincias, incluidos los de ajuste, empleando un método biproportional, ya mencionado. Pero recordemos que el coste de ello sería una mayor complejidad, innecesaria a juicio del autor.

6. Conclusiones.

En función del tamaño de circunscripción resultante, reducir el tamaño de un parlamento puede tener efectos significativos en el grado de proporcionalidad de un sistema electoral. Bajar de 30 a 15 escaños por circunscripción supone el mismo porcentaje (50%) de reducción que de 10 a 5, pero en el primer caso la proporcionalidad sigue garantizándose mientras que en el segundo no. Así, si no se adoptan mecanismos de ajuste, novedosos en España pero ampliamente usados en otros países, la reducción del tamaño de las Cortes de CLM a 25-35 diputados conducirá al sistema electoral de esta autonomía a ser una isla de baja proporcionalidad entre los sistemas electorales autonómicos. Para evitar esta situación se ha propuesto una adaptación del método empleado en Suecia, basado en escaños de ajuste asignados en base a los votos totales, adicionales a los escaños repartidos según los votos provinciales. Entre sus ventajas se encuentran:

- Se evita la pelea permanente por las ‘provincias impares’ porque el número de diputados de cada provincia se calcula automáticamente en base a la población, sin que sea cada gobierno el que decide según otros criterios o intereses.
- Al añadir diputados de ajuste, adicionales hasta sumar 35, se garantiza la ordinalidad entre votos y escaños, de forma que el ganador en votos nunca será perdedor en escaños y se garantiza el principio constitucional de proporcionalidad.
- Deja de tener importancia, en los resultados, si en una provincia se reparte un número par o impar de escaños.
- Al incluir un límite mínimo del 5%, a nivel provincial y regional, se evita el riesgo de un parlamento demasiado fraccionado.
- Al implantar listas desbloqueadas los ciudadanos podrán decidir cuales personas de cada partido prefieren que les representen y se contribuiría a reducir el alejamiento actual entre los representantes y los representados.

Anexo: simulación de los resultados históricos.

A continuación se presentan una serie de tablas que resumen los resultados históricos en las 8 elecciones autonómicas realizadas en CLM hasta la fecha. Se muestran los resultados globales obtenidos con la propuesta presentada en este artículo y los escaños reales obtenidos con la ley electoral en vigor en cada momento. Los interesados pueden solicitar al autor toda la información detallada del cálculo de estas tablas, así como de cualquier otro aspecto o cifras indicados en el artículo.

2011	Votos		Escaños		
Partido	Total	%	Propuesta	%	Reales
PP	564954	48.11	18	51.43	25
PSOE	509738	43.40	17	48.57	24
otros	99724	8.49			
TOTAL	1174416	100.00	35	100.00	49

2007	Votos		Escaños		
Partido	Total	%	Propuesta	%	Reales
PSOE	572849	51.96	19	54.29	26
PP	467319	42.38	16	45.71	21
otros	62395	5.66			
TOTAL	1102563	100.00	35	100.00	47

2003	Votos		Escaños		
Partido	Total	%	Propuesta	%	Reales
PSOE	634132	57.83	22	62.86	29
PP	402047	36.66	13	37.14	18
otros	60405	5.51			
TOTAL	1096584	100.00	35	100.00	47

1999	Votos		Escaños		
Partido	Total	%	Propuesta	%	Reales
PSOE-prog.	561332	53.42	20	57.14	26
PP	424531	40.40	15	42.86	21
otros	65001	6.19			
TOTAL	1050864	100.00	35	100.00	47

AUSTERIDAD VERSUS REPRESENTATIVIDAD
EN LA LEY ELECTORAL DE CASTILLA-LA MANCHA

1995	Votos		Escaños		
Partido	Total	%	Propuesta	%	Reales
PSOE	483888	45.70	17	48.57	24
PP	469127	44.30	16	45.71	22
IU	80482	7.60	2	5.71	1
otros	25377	2.40			
TOTAL	1058874	100.00	35	100.00	47

1991	Votos		Escaños		
Partido	Total	%	Propuesta	%	Reales
PSOE	489307	52.17	20	57.14	27
PP	336776	35.91	13	37.14	19
IU	57745	6.16	2	5.71	1
otros	54015	5.76			
TOTAL	937843	100.00	35	100.00	47

1987	Votos		Escaños		
Partido	Total	%	Propuesta	%	Reales
PSOE	435121	46.33	17	48.57	25
AP	319978	34.07	12	34.29	18
CDS	98539	10.49	4	11.43	4
IU	50366	5.36	2	5.71	
otros	35205	3.75			
TOTAL	939209	100.00	35	100.00	47

1983	Votos		Escaños		
Partido	Total	%	Propuesta	%	Reales
PSOE	416194	46.70	18	51.43	23
AP-PDP-UL	364685	40.92	15	42.86	21
PCE	61132	6.86	2	5.71	
otros	49188	5.52			
TOTAL	891199	100.00	35	100.00	44

Referencias.

- (Balinski y Peyton, 2001): Michel L. Balinski, M. L. and H. Peyton Young (2001). Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote. Brookings Institution Press: Washington, D.C., 2nd edition.

- (BOE, 1985): Boletín Oficial del Estado. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. El texto vigente desde el 8 de septiembre de 2011 se encuentra en la web de la Junta Electoral Central (<http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/NormElec>).

- (Carey y Hix, 2011): John M. Carey and Simon Hix. The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems. *American Journal of Political Science*, 55(2), 383-397.

- (Consejo de Estado, 2009): Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de Modificación del Régimen Electoral General. Disponible en <http://www.consejo-estado.es/bases.htm>.

- (Cortes CLM, 2010): Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, versión en vigor desde 16-julio-2010. Disponible en www.cortesclm.es/paginas/estatuto/estatuto_act.pdf.

- (Cortes CLM, 2012): Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-la Mancha. Disponible en <http://www.cortesclm.es/paginas/verley.php?id=4/2012>.

- (Gallagher, 1991): Michael Gallagher. Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*, 10, 33–51.

- (Gallagher, 2013): Michael Gallagher. Election indices dataset. Disponible en http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/index.php.

- (GIME, 2008): Grupo de Investigación en Métodos Electorales. Elecciones al Congreso de los Diputados de España, Reparto Biproporcional de Escaños. Universidad de Granada. Disponible en <http://www.ugr.es/~sistemaelectoral/RGB.html>.

- (GIME, 2009): Grupo de Investigación en Métodos Electorales. Un Sistema Electoral Ecuánime para el Congreso de los Diputados. Universidad de Granada. Disponible en <http://www.ugr.es/~sistemaelectoral/RGB.html>.
- (INE, 2013): Instituto Nacional de Estadística. Cifras de población y censos demográficos. Disponible en http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm.
- (JEC, 2013): Junta Electoral Central. Normativa Electoral Autonómica. Disponible en <http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/NormElec/NormaAuto>.
- (Linusson, 2011): Svante Linusson. Proportionality in the Swedish electoral system, '*Workshop on electoral methods*'. May 30-31. Disponible en www.math.kth.se/wem/Linusson.pdf.
- (Maravall, 2013): José María Maravall. Las promesas políticas. Galaxia Gutenberg.
- (Miller, 2010): Jason C. Miller. Community as a Redistricting Principle: Consulting Media Markets in Drawing District Lines. *Indiana Law Journal Supplement*, Vol. 5. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1635614.

Palabras Clave

Ley electoral, Cortes de Castilla-La Mancha, Número de diputados, Escaños de ajuste.

Resumen

La reforma en curso del estatuto de autonomía de Castilla-la Mancha reduce la cifra de diputados del parlamento regional desde los 53 actuales a una horquilla de 25-35. Esto supondrá un nuevo sistema electoral, único y diferente al de las demás autonomías del Estado porque el tamaño de las circunscripciones, principal determinante de la proporcionalidad entre votos y escaños, será mucho más reducido. En este artículo se realiza un análisis de la nueva situación, mostrando con números la fuerte reducción de la proporcionalidad que supondría seguir con el tradicional sistema de reparto puro provincial de los diputados, y se propone un sistema, basado en el método empleado en Suecia, que garantiza a la vez el principio de proporcionalidad entre votos y escaños y una adecuada representación territorial de las provincias. La propuesta tendría también otros beneficios para la calidad democrática y eficacia del sistema político regional.