

EL SISTEMA ELECTORAL DE CASTILLA-LA MANCHA TRAS LA REFORMA DE 2014:
ANÁLISIS DE SUS RENDIMIENTOS Y PROPUESTAS DE MEJORA

THE ELECTORAL SYSTEM OF CASTILLA-LA MANCHA AFTER THE 2014 REFORM:
ANALYSIS OF ITS PERFORMANCE AND PROPOSALS FOR IMPROVEMENT

Carlos Fernández Esquer
Centro de Estudios de Partidos Políticos
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Recibido: 01-03-2020

Aceptado: 25-04-2020

SUMARIO

1. *Planteamiento.*
2. *La reforma electoral de Castilla-La Mancha de 2014.*
3. *Los efectos del sistema electoral de Castilla-La Mancha.*
 - 3.1 *Los efectos del sistema electoral en las elecciones autonómicas de 2015.*
 - 3.2 *Los efectos del sistema electoral en las elecciones autonómicas de 2019.*
4. *Propuestas de reforma electoral.*
 - 4.1 *Propuestas de reforma electoral sin modificar el Estatuto de Autonomía.*
 - 4.2 *Propuestas de reforma electoral que impliquen la modificación del Estatuto de Autonomía.*
5. *Consideraciones finales.*

1. Planteamiento.

El sistema de partidos de Castilla-La Mancha es entre los autonómicos el que más se aproxima a uno de tipo bipartidista¹. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP) han sido las dos únicas organizaciones políticas que han conseguido obtener representación en las Cortes castellano-manchegas en las diez elecciones autonómicas celebradas hasta la fecha. Los datos de concentración electoral y parlamentaria, es decir, la suma del porcentaje de votos y escaños de los dos principales partidos en cada elección, es muy elocuente. La concentración electoral media tras diez comicios autonómicos alcanza el 87,1 por ciento de los votos, mientras que la concentración parlamentaria es del 96,9 por ciento de los escaños. Estos datos ponen de manifiesto dos cuestiones. En primer lugar, evidencian que la estructura de competición electoral en esta región es esencialmente bipartidista, puesto que cerca de nueve de cada diez electores han votado históricamente bien al PSOE bien al PP. Y, en segundo lugar, constatan el *sesgo mayoritario* del sistema electoral autonómico, que ha sobrerrepresentado a estos dos partidos: el porcentaje de escaños que consiguen entre ambos es casi diez puntos porcentuales superior al que consiguen en votos.

Además de PSOE y PP, sólo han conseguido formar parte del paisaje parlamentario castellano-manchego el Centro Democrático Social (CDS) –con 4 escaños en las elecciones de 1987–, Izquierda Unida (IU) –con 1 escaño tanto en 1991 como en 1995–, Podemos –con 2 escaños en 2015– y Ciudadanos –con 4 escaños en 2019–. A diferencia de lo que sucede en otras comunidades autónomas, entre las que destacan País Vasco, Navarra, Cataluña, Canarias o Islas Baleares, la presencia parlamentaria de terceros partidos en Castilla-La Mancha ha sido discontinua y testimonial.

El sistema electoral de Castilla-La Mancha ha sido modificado en varias ocasiones en las cerca de cuatro décadas de autonomía política en la región². Esos

1 MEZO, Josu (2019), “Castilla-La Mancha: competición unidimensional y bipartidista por el centro, rota por la crisis”, en B. GÓMEZ, L. CABEZA y S. ALONSO (eds.), *En busca del poder territorial. Cuatro décadas de elecciones autonómicas en España* (pp. 211-234), Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

2 Sobre el sistema electoral de Castilla-La Mancha y sus sucesivas reformas, existen bastantes trabajos: VIDAL MARÍN, Tomás (2004), “El régimen electoral de Castilla-La Mancha”, *Cuadernos de Derecho Público*, núms. 22-23, pp. 429-440; VIDAL MARÍN, Tomás (2006), *Sistemas Electorales y Estado Autonómico. Especial consideración del Sistema Electoral de Castilla-La Mancha*, Toledo: Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha; MARTÍN SÁNCHEZ, María (2010), “El Estado Autonómico y el procedimiento electoral en España: Reforma de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 10, pp. 1-19; RUIZ-GONZÁLEZ, Francisco (2013), “Austeridad versus

cambios han incidido en aspectos como la horquilla del posible tamaño del Parlamento, el tipo de prorrateo de escaños, la distribución efectiva de esos escaños entre las provincias o el ámbito y cuantía de la barrera electoral (Tabla 1). Castilla-La Mancha destaca así por ser la comunidad más reformista desde el punto de vista electoral en el ámbito comparado autonómico³.

En el año 2014 se produjo la última de las reformas del sistema electoral autonómico⁴. Concretamente, la reforma de 2014 consistió en una drástica reducción del número de escaños de las Cortes de Castilla-La Mancha. Con motivo de la crisis económica, el PP propuso reformas orientadas a contribuir a la austeridad de los poderes públicos, también desde las Asambleas autonómicas. Un buen ejemplo fue la polémica supresión del sueldo de los diputados de Castilla-La Mancha⁵. Y otro ejemplo fue el de la reducción del número de parlamentarios⁶. Esta reforma fue el ejemplo paradigmático del tipo de modificaciones electorales que el PP patrocinó en varias autonomías donde gobernaba en el período 2011-2015. Ahora bien, en el caso de Castilla-La Mancha, la disminución de diputados conllevaba también una reducción de la magnitud de las circunscripciones⁷, lo que, como veremos, supuso la creación de unos elevados *umbrales efec-*

Representatividad en la Ley Electoral de Castilla-La Mancha”, *Parlamento y Constitución*, núm. 15, pp. 201-224; FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2016), “Argumentos esgrimidos, motivaciones silenciadas: las sucesivas reformas del sistema electoral castellano-mancheño”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 34, pp. 69-94.

3 OLIVER ARAUJO, Joan (2011), *Los sistemas electorales autonómicos*, Barcelona: Generalitat de Catalunya e Institut d’Estudis Autònoms.

4 DÍAZ REVORIO, Francisco Javier (2014), “La reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha: austeridad, proporcionalidad, territorialidad y la «cuadratura del círculo»”, *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 26 de mayo de 2014. Disponible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/05/26/la-reforma-del-estatuto-de-castilla-la-mancha-austeridad-proporcionalidad-territorialidad-y-la-cuadratura-del-circulo-f-javier-diaz-revorio/>; FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2016), “La reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha de 2014”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 11, pp. 76-85.

5 GARCÍA ROCA, Francisco J. (2014), “La supresión -sobreenvenida- del sueldo de los diputados de Castilla La Mancha según la STC 36/2014, de 27 de febrero: una solución sencilla para un problema complejo”, *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7, pp. 95-107; ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (2015), “La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las asambleas de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Derecho Político*, núm. 92, pp. 119-164.

6 ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (2015), “La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las asambleas de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Derecho Político*, núm. 92, pp. 119-164; REVIRIEGO PICÓN, Fernando (2015), “Reformas electorales en un contexto de crisis”, en J. TUDELA y M. KÖLLING (coords.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español* (pp. 205-251), Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico..

7 REVIRIEGO PICÓN, Fernando (2015), “Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones”, *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, núm. 63(2), pp. 189-221.

tivos. Es decir, los efectos de la rebaja del número de escaños en una región pluriprovincial como Castilla-La Mancha iban mucho más allá del gasto público e impactaban de forma clara en el terreno electoral.

Tabla 1. Evolución de los elementos del sistema electoral de la Castilla-La Mancha.

Elecciones	Referencia legislativa	Tamaño del Parlamento	Tipo de prorrateo de escaños	Distritos (nº escaños)	Barrera electoral
1983	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha Disposición Transitoria Primera	Horquilla: entre 40 y 50 Tamaño: 44 escaños	Rígido	Albacete: 9 Ciudad Real: 10 Cuenca: 8 Guadalajara: 7 Toledo: 10	5% a nivel regional
1987 1991 1995	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha	Horquilla: entre 40 y 50 Tamaño: 47 escaños	Mínimo inicial de 5 escaños por distrito y los 22 restantes según la población	Albacete: 10 Ciudad Real: 11 Cuenca: 8 Guadalajara: 7 Toledo: 11	3% a nivel de distrito
1999 2003 2007	Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha Ley 8/1998, de 19 de noviembre, de modificación parcial de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha	Horquilla: entre 47 y 59 Tamaño: 47 escaños	Rígido	Albacete: 10 Ciudad Real: 11 Cuenca: 8 Guadalajara: 7 Toledo: 11	3% a nivel de distrito
2011	Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha	Horquilla entre 47 y 59 Tamaño: 49 escaños	Rígido	Albacete: 10 Ciudad Real: 11 Cuenca: 8 Guadalajara: 8 Toledo: 12	3% a nivel de distrito

Ningunas	Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha 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	Horquilla: entre 47 y 59 Tamaño: 53 escaños	Rígido	Albacete: 10 Ciudad Real: 12 Cuenca: 9 Guadalajara: 9 Toledo: 13	3% a nivel de distrito
2015 2019	Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha	Horquilla: entre 25 y 35 Tamaño: 33 escaños	Mínimo inicial de 3 escaños por distrito y los 18 restantes según la población	Albacete: 6 Ciudad Real: 8 Cuenca: 5 Guadalajara: 5 Toledo: 9	3% a nivel de distrito

Fuente: Elaboración propia

Así lo entendió el PSOE, partido que en esa legislatura 2011-2015 se encontraba por primera vez en la oposición a nivel regional tras haber encadenado siete mayorías absolutas consecutivas, y que no dudó en acudir al Tribunal Constitucional. En efecto, tras los recursos de inconstitucionalidad presentados por los senadores del PSOE, el Alto Tribunal tuvo que pronunciarse sobre esta reforma electoral en la STC 197/2014, de 4 de diciembre (sobre la reforma del Estatuto de Autonomía que estableció una horquilla de entre 25 y 35 diputados autonómicos para el Parlamento regional) y en la STC 15/2015, de 5 de febrero (sobre el artículo 16 de la Ley 4/2014, que fijó finalmente en 33 el número de diputados autonómicos).

En realidad, el Tribunal Constitucional apenas innovó en su doctrina sobre el principio de proporcionalidad en materia de sistemas electorales. En ambas sentencias, que son prácticamente idénticas tanto en lo que se refiere a los argumentos esgrimidos por los recurrentes como en los razonamientos desplegados por el Tribunal, éste rechazó la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, pues entendió que la reducción del número de diputados autonómicos que llevaba a cabo el Estatuto de Autonomía –y que materializaba la ley electoral– no vulneraba la exigencia constitucional de que el sistema electoral fuese de representación proporcional (artículo 152.1 CE). Y, como consecuencia de lo anterior, tampoco

co se habrían visto vulnerados ni el derecho fundamental a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad —a la condición de diputado, en este caso— (artículo 23.2 CE), ni el valor superior del pluralismo político (artículo 1.1 CE).

Sin embargo, estas dos sentencias han sido cuestionadas por parte de la doctrina, debido a la actitud excesivamente permisiva con lo que cabría entender como excesos de los legisladores estatutario y autonómico⁸. Sin ánimo de profundizar en el debate, me sumo a aquellos que han entendido que el Alto Tribunal empleó un canon de constitucionalidad demasiado flexible con relación a la exigencia de proporcionalidad. Y que también desaprovechó la oportunidad de desarrollar su doctrina en materia de barreras electorales, ante un sistema electoral que, como veremos a continuación, exige un porcentaje de votos muy elevado para obtener representación, difícilmente franqueable para terceros partidos incluso con un apoyo electoral considerable, y que, en definitiva, poco tiene que ver con el propósito de evitar cierta fragmentación dentro de una lógica de parlamentarismo racionalizado⁹.

Una vez expuestas algunas cuestiones relevantes para comprender la dinámica política y electoral de Castilla-La Mancha, mi principal propósito en este trabajo es analizar los rendimientos del sistema electoral castellano-mancheño en las dos elecciones autonómicas, 2015 y 2019, celebradas tras la reforma electoral de 2014. Como expondré con detalle, los elevados umbrales efectivos han dejado sin representación parlamentaria a partidos con un relevante apoyo electoral en el conjunto de la región (8,6 por ciento Ciudadanos en las elecciones de 2015; y en torno al 7 por ciento Vox y Unidas Podemos, cada cual, en las elecciones de 2019), lo que ha generado una enorme cantidad de votos desperdiciados. Como contrapartida, los partidos mayoritarios se han visto claramente beneficiados por el sistema electoral, obteniendo primas muy abultadas. No debe extrañar que los datos agregados de desproporcionalidad señalen que las elecciones de 2015

8 Para un análisis pormenorizado de esta jurisprudencia, véase GARROTE DE MARCOS, María (2015), “El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 32, pp. 279-300; MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (2015), “La sombra de las “political questions”: notas críticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la elección de las Cortes de Castilla-La Mancha”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 28, pp. 73-103; OLIVER ARAUJO, Joan (2017), *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 200-208; VIDAL MARÍN, Tomás (2017), “Una vez más la Ley Electoral de Castilla-La Mancha a juicio: comentario a la STC 15/2015, de 5 de febrero de 2015”, *Parlamento y Constitución*, núm. 18, pp. 199-204.

9 FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2016), “La reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha de 2014”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 11, pp. 78-85.

y 2019 en Castilla-La Mancha han sido las más desproporcionales, no sólo de la región, sino en la historia del conjunto de las elecciones autonómicas en España.

A la vista de los negativos rendimientos exhibidos por el sistema electoral, concluiré el trabajo con un apartado en el que plantearé algunas propuestas de reforma que contribuirían a mejorar los efectos del sistema electoral desde el punto de vista de la proporcionalidad y de la adecuada representación del pluralismo político de la región. Para ello, plantearé dos tipos de propuestas. Algunas que no suponen la modificación del Estatuto de Autonomía, como la reducción del mínimo inicial de escaños o la sustitución de la fórmula electoral D'Hondt por la fórmula Hare. Y otra que sí requiere la reforma estatutaria, como es el aumento significativo de la horquilla de escaños en la que puede fluctuar el tamaño del Parlamento.

2. La reforma electoral de Castilla-La Mancha de 2014.

La reforma de 2014 consistió en una reducción del número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha de 53 a 33. Ello supuso un giro de ciento ochenta grados sobre la orientación del anterior cambio electoral, aprobado en esa misma legislatura solo dos años antes. Así, la Ley 4/2012, de 12 de mayo, había aumentado el número de diputados de 49 a 53 (Tabla1). Concretamente, había otorgado un escaño adicional a Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo.

La justificación de la reforma de 2012 se apoyó en argumentos demográficos. Argumentos razonables, en la medida en que la región había experimentado un crecimiento poblacional considerable. La población de derecho en Castilla-La Mancha había pasado de 1.977.304 habitantes a 2.115.334 entre los años 2007 y 2011, lo que suponía un incremento de 7 por ciento, cifra bastante superior a la media nacional, que se situaba en el 4,4 por ciento. Con ello mejoraba igualmente la *ratio* diputado/habitantes, que disminuía de 43.170 a 39.111, aproximándose a la media del resto de comunidades: 38.666 habitantes por diputado autonómico.

Además, se manejaron argumentos relacionados con los perniciosos efectos que podía tener la anterior distribución de escaños, que permitía que se produjesen *resultados no monótonos* con relativa facilidad y que de hecho estuvieron cerca de producirse en las elecciones de 2011. En este preciso sentido se pronunciaba la exposición de motivos de la ley electoral de 2012:

“Es por tanto necesario impulsar una reforma de la Ley Electoral que hasta ahora es radicalmente injusta, ya que abre la puerta a la posibilidad de que pudie-

ra obtener la mayoría parlamentaria un partido político que hubiera recibido un menor respaldo popular, al establecer una distribución de diputados par para cuatro provincias e impar para sólo una de ellas. Así, al reducir el número de provincias que eligen un número par de diputados se aleja la anómala posibilidad de que un partido consiga la mayoría en las Cortes de Castilla-La Mancha a pesar de haberse visto superado en número total de votos¹⁰.

En cualquier caso, la principal peculiaridad de esta reforma radica en que no llegó a aplicarse a ningún proceso electoral, puesto que antes de los comicios de 2015 ya se había aprobado una nueva reforma electoral en un sentido distinto¹¹.

De modo que el PP se autoenmendó con la reforma de 2014, que supuso la reducción a 33 del número de diputados. Los populares defendieron su conveniencia como forma de propiciar la austeridad los poderes públicos. Conviene recordar el contexto de la legislatura autonómica 2011-2015. En ella, el PP llegó a gobernar en once de las diecisiete comunidades (y en nueve de ellas con mayoría absoluta), desde las que defendió la necesidad de reducir el número de diputados autonómicos con el fin de contribuir a la contención del gasto público en una coyuntura de crisis económica. En algunos casos, solo pudo proponer dichas reformas sin que llegasen a prosperar, como en el caso de Galicia, Extremadura, La Rioja, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana¹².

Pero en otros casos dichas reformas sí llegaron a materializarse. Es el caso de Cantabria, comunidad que en el año 2012 redujo el tamaño del Parlamento, pasando de 39 a 35 diptutados. Así, una disposición adicional de la Ley 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria, redujo en cuatro el número de diputados. La disminución se planteó como una decisión más dentro de una batería de medidas más amplia para reducir el gasto público e impulsar el ahorro de 157 millones de euros, con vistas a cumplir con los principios de estabilidad presupuestaria y el objetivo de déficit fijado para Cantabria por el Estado. La aprobación de la ley se produjo

10 Exposición de motivos de la 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.

11 Véase, en este sentido, la STC 214/2014, de 18 de diciembre de 2014, que declara extinguido, por pérdida sobrevenida de objeto, el recurso de inconstitucionalidad 4761-2012, formulado en relación con la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecua la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

12 OLIVER ARAUJO, Joan (2017), *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 197-200.

gracias al respaldo del Grupo parlamentario Popular que contaba con la mayoría absoluta en la Parlamento cántabro, mientras que los grupos socialista y regionalista votaron en contra.

Sin embargo, la reforma de Castilla-La Mancha de 2014 fue considerablemente más controvertida que la cántabra. De hecho, es posible afirmar que la polémica trascendió el debate político regional y adquirió incluso una dimensión nacional. No en vano, la reforma del sistema electoral requirió una previa reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, por lo que tuvo que ser debatida en las Cortes Generales, donde fue objeto de agrias críticas por parte de los partidos de la oposición. Sus detractores se opusieron frontalmente a la reforma, destacablemente el PSOE, que tanto en Toledo como en Madrid calificó la modificación electoral de *pucherazo*.

A pesar de ello, el PP contaba en aquel momento con mayoría absoluta tanto en las Cortes de Castilla-La Mancha como en las Cortes Generales, por lo que logró sacar adelante en solitario la reforma. La modificación se implementó en dos fases. En una primera, se reformó el Estatuto de Castilla-La Mancha para reducir la horquilla del tamaño del Parlamento autonómico. Esa horquilla, que tras la reforma estatutaria de 1997 se situaba en un *suelo* de 47 diputados y un *techo* de 59, se redujo ostensiblemente para fijar los límites inferior y superior en 25 y 35 diputados, respectivamente (Tabla 1). La justificación de la reforma se podía leer en el preámbulo de la reforma estatutaria:

“[m]uchos son los esfuerzos y ajustes que se han solicitado a los castellano-manchegos para solucionar la importante crisis institucional y financiera de nuestra región. Es lógico que los representantes de los ciudadanos asuman también estos ajustes como propios y contribuyan al esfuerzo colectivo ya que la reducción de parlamentarios es una demanda abrumadora de la sociedad castellanomanchega”¹³.

En una segunda fase, se aprobó una nueva ley electoral autonómica, la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha. Dicha ley fijó definitivamente en 33 escaños el tamaño de las Cortes castellano-manchegas. Además, esa nueva ley electoral renunció al método de prorrateo de escaños rígido y retomó el viejo método *dinámico* de la ley electoral de 1986 que combinaba el doble criterio territorial y demográfico:

13 Preámbulo de Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

se asigna un mínimo inicial de 3 escaños a cada una de las cinco provincias y se reparten los 18 restantes en función de la población (Tabla 1). El prorrateo dinámico es el más habitual entre las comunidades autónomas y el menos problemático, pues permite ir ajustando el prorrateo de escaños entre circunscripciones a las fluctuaciones demográficas¹⁴.

Con esa reforma, las Cortes de Castilla-La Mancha se convirtieron en la asamblea legislativa autonómica con menos diputados junto al Parlamento de La Rioja. Ahora bien, el problema no residía tanto en la reducción del Parlamento *per se*, como en la magnitud de las circunscripciones (número de escaños) que llevaba aparejada. Desde entonces, tres distritos electorales, Albacete, Ciudad Real y Toledo pasaron a tener un tamaño intermedio (entre 6 y 9 escaños) y otros dos, Cuenca y Guadalajara, pasaron a tener un tamaño pequeño (5 escaños).

El tamaño de la circunscripción es la variable fundamental con relación a la proporcionalidad de los resultados: cuanto menor sea el número de escaños a elegir, más desproporcionales son los resultados; y cuanto mayor sea la circunscripción, mayor será la proporcionalidad, al facilitar la entrada de más partidos en el reparto de los escaños. La magnitud media por circunscripción del sistema electoral manchego se quedó en 6,6 escaños; magnitud media bastante inferior a la del promedio autonómico, cifrado en 30,9 escaños si se incluyen todas las Comunidades Autónomas y en 19,4 escaños si se toman en consideración solo aquellas que cuentan con varias circunscripciones. Pero es que es incluso inferior a la del sistema electoral del Congreso de los Diputados (6,7 escaños), que, como es bien conocido, suele recibir críticas por la desproporcionalidad que genera¹⁵.

La reducción del tamaño de las circunscripciones supuso la elevación de los *umbrales efectivos* en las cinco provincias. El concepto de umbral efectivo se lo debemos al célebre politólogo Arend Lijphart. El umbral efectivo hace referencia al porcentaje de votos necesario para que un partido consiga su primer escaño en una determinada circunscripción electoral¹⁶. El umbral efectivo, en realidad, no puede ofre-

14 FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2016), “Algunos problemas en la articulación jurídica de los sistemas electorales autonómicos”, *Revista de las Cortes Generales*, núms. 97-98-99, pp. 335-337.

15 MONTERO, José Ramón y FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2018), “Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, núm. 2, pp. 5-46.

16 El umbral efectivo *teórico* se calcula de acuerdo con la fórmula propuesta por Lijphart: $U_{ef} = \frac{50\%}{(M+1)} + \frac{50\%}{2M}$ donde M es el número de escaños de una determinada circunscripción. Véase LIJPHART, Arend (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias (1945-1990)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 63 y ss.

cerse como un porcentaje fijo, sino más bien como un intervalo entre dos medidas: el umbral mínimo, esto es, el porcentaje de votos que, bajo las circunstancias más favorables, otorga un escaño a un determinado partido –si el partido no alcanza al menos ese porcentaje, es imposible que consiga un escaño–; y el umbral máximo, es decir, el porcentaje de votos que, bajo las circunstancias más adversas, garantiza un escaño a un determinado partido –si alcanza dicho porcentaje, tiene asegurado el escaño–¹⁷. Son varios los factores que influyen a la hora de determinar ese umbral efectivo, aunque la variable fundamental, tal y como recoge la fórmula propuesta por Lijphart, es la magnitud de la circunscripción: cuanto mayor sea el número de escaños a repartir, menor será el umbral efectivo. Y viceversa: cuanto menor sea el número de escaños a distribuir, mayor será el umbral efectivo, esto es, mayor será el porcentaje de votos que necesitarán los partidos para conseguir al menos un escaño. Ahora bien, en la cuantía final de ese umbral también influye el grado de concentración o de dispersión del voto entre las distintas fuerzas políticas que compiten por los escaños. En definitiva, aunque puede ofrecerse una aproximación del umbral efectivo teórico antes de las elecciones, no puede calcularse con total exactitud el umbral efectivo real con anterioridad a la celebración de las mismas.

De lo que acaba de decirse, el concepto de umbral efectivo resulta fácilmente distinguible del de barrera electoral, umbral electoral o barrera legal. A diferencia del umbral efectivo, la barrera o umbral legal es el porcentaje de votos que la ley electoral exige a una determinada candidatura para poder acceder al reparto de escaños en una determinada circunscripción. En el sistema electoral de Castilla-La Mancha, la barrera legal se ha situado en el 3 por ciento de los votos a nivel provincial, excepto en las primeras elecciones de 1983 en las que se exigió un 5 por ciento de los votos a nivel autonómico (Tabla 1). El umbral del 3 por ciento no ha tenido operatividad hasta la fecha. Ello se debe a la existencia de una barrera fáctica –ese umbral efectivo al que nos venimos refiriendo– que ha obligado a los partidos que han aspirado a obtener representación parlamentaria a cosechar un porcentaje de votos bastante superior al 3 por ciento.

Pues bien, aplicando la fórmula que propone Lijphart a las circunscripciones de Castilla-La Mancha tras la reforma electoral de 2014, los umbrales efectivos de las distintas provincias, calculados antes de las elecciones, son los siguientes: 7,8 por ciento en Toledo; 8,7 en Ciudad Real; 11,3 en Albacete; y 13,3 en Cuenca y Guadalajara. Es decir, los umbrales efectivos teóricos oscilan entre el 7,8 y

17 URDÁNOZ GANUZA, Jorge (2008), “Umbrales de representación y desproporcionalidad”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 121, pp. 135-136.

el 13,3 por ciento. Si se repasa algunas de las acusaciones de manipulación electoral de los partidos críticos con la reforma, se constata que muchos de ellos habrían comprendido perfectamente cuáles serían las repercusiones derivadas de la reforma, en el sentido de que dicha reforma levantaría unas importantes barreras de acceso a los partidos pequeños y medianos.

Veamos en el siguiente apartado cuáles fueron los efectos reales que desplegó el sistema electoral de Castilla-La Mancha tras su reforma de 2014 en las elecciones autonómicas de 2015 y 2019.

3. Los efectos del sistema electoral de Castilla-La Mancha.

3.1 Los efectos del sistema electoral en las elecciones autonómicas de 2015.

Los resultados arrojados por las elecciones autonómicas de 2015 confirmaron las sospechas acerca de la desproporcionalidad del sistema y de las elevadas restricciones en el acceso a los escaños. La moderada magnitud de las circunscripciones, sumada al sesgo en favor de los dos partidos mayoritarios propio de la fórmula D'Hondt, es lo que hizo que se resintiese la proporcionalidad.

El principal partido damnificado por la reducción del número de escaños fue Ciudadanos, que con algo más de 95.000 votos a nivel autonómico (8,64 por ciento del total) se quedó sin representación parlamentaria (Tabla 2). La circunscripción que mejor ejemplifica cómo los exigentes umbrales efectivos dejaron sin ningún escaño a Ciudadanos es Guadalajara, provincia donde la formación naranja obtuvo más del 12 por ciento de los votos, pero resultó un porcentaje insuficiente para conseguir representación.

Tabla 2. Resultados de las elecciones autonómicas de Castilla-La Mancha en 2015.

Partidos	Votos	Escaños	% Votos	% Escaños	% Prima/Penalización
PP	413.349	16	37,49	48,48	+ 10,99
PSOE	398.104	15	36,11	45,45	+ 9,34
Podemos	107.463	2	9,75	6,06	- 2,61
Ciudadanos	95.230	0	8,64	-	- 8,64
Ganemos-LV-IU	34.230	0	3,1	-	- 3,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Gobierno de Castilla-La Mancha.

El otro partido perjudicado por estas nuevas reglas electorales fue Podemos, a pesar de que consiguió acceder a las Cortes de Castilla-La Mancha con 2 escaños que, a la postre, resultaron determinantes para pactar con el PSOE y propiciar la alternancia en el Gobierno castellano-manchego. No obstante, la formación morada se vio infrarrepresentada a causa del sistema electoral, consiguiendo el 6 por ciento de los escaños con casi el 10 por ciento de los sufragios. La circunscripción que mejor resume la penalización a Podemos es Albacete, donde, a pesar de obtener el 11,24 por ciento de los votos, no recibió ningún escaño.

El reparto de escaños es un *juego de suma cero*, por lo que esas penalizaciones para el tercer y cuarto partido conllevaron inevitablemente bonificaciones para los dos primeros. Así, los grandes favorecidos fueron los partidos mayoritarios, PP y PSOE, que con el 37,5 y el 36 por ciento de los votos, respectivamente, se vieron sobrerrepresentados en las Cortes castellano-manchegas con el 48,5 y el 45,5 por ciento de los escaños, también respectivamente. Así pues, ambos partidos recibieron primas de unos 10 puntos.

La cifra de votos desperdiciados, es decir, aquellos votos dirigidos a partidos que no se materializaron en representación parlamentaria en las distintas circunscripciones por efecto del sistema electoral, fue tremendamente abultada. Del total de 1.083.272 votos emitidos a candidaturas, los votos desperdiciados ascendieron a 221.580, esto es, un 20,45 por ciento del total no sirvió para que los partidos destinatarios obtuviesen representación. Literalmente, uno de cada cinco sufragios fue desechado.

Así las cosas, no debe extrañar que las elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha de 2015 arrojasen unos índices de desproporcionalidad estratosféricos: 15,82 en el índice de mínimos cuadrados de Gallagher¹⁸. Esto aproxima los rendimientos del sistema electoral de Castilla-La Mancha a los propios de un sistema electoral mayoritario, que suelen registrar valores por encima de 10 en el índice de Gallagher. Es más, se trata de los resultados más desproporcionales no solo de la serie histórica de elecciones en Castilla-La Mancha, sino del conjunto de las elecciones autonómicas celebradas en España.

En definitiva, aunque el nuevo sistema electoral concedió al PP una bonificación de hasta 11 puntos porcentuales que le dejó con 16 escaños —a uno solo de re-

18 GALLAGHER, Michael (1991), “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”, *Electoral Studies*, núm. 10, pp. 33-51.

editar la mayoría absoluta—, también impidió que obtuviese representación Ciudadanos, partido con el que en muchas otras comunidades los populares acabaron llegando a pactos de legislatura. Los altos umbrales efectivos hicieron que los casi 95.000 votos cosechados por Ciudadanos resultasen desperdiciados, cosa que no sucedió con Podemos, partido que fue capaz de obtener al menos 2 diputados. Esos 2 escaños, sumados a los 15 del PSOE, permitieron a estos dos partidos alcanzar un acuerdo para investir al socialista Emiliano García-Page; acuerdo que se convirtió en coalición de gobierno desde agosto de 2017 hasta el final de la legislatura.

3.2 Los efectos del sistema electoral en las elecciones autonómicas de 2019.

Las recientes elecciones autonómicas de 2019 han vuelto a corroborar la trascendencia de la reforma electoral de 2014 sobre el sistema de partidos y sobre la representación parlamentaria del pluralismo político (Tabla 3).

En esta ocasión, el gran beneficiado por el sistema electoral ha sido el PSOE, que logró una mayoría *manufacturada* o *fabricada* por el sistema electoral: con el 44 por ciento de los votos se ha hecho con más del 57 por ciento de los escaños. Se trata de una extraordinaria prima de más 13 de puntos porcentuales, que asemeja la bonificación concedida a la fuerza política más votada por el sistema electoral de Castilla-La Mancha a la que conceden los sistemas de tipo mayoritario. Los otros dos partidos con representación parlamentaria, PP y Ciudadanos, lograron también ser favorecidos por el sistema electoral, pero de una manera mucho más discreta, con exiguas primas de 1,77 y 0,74 puntos, respectivamente. Es decir, obtuvieron un número de escaños acorde con su apoyo electoral.

Tabla 3. Resultados de las elecciones autonómicas de Castilla-La Mancha en 2019.

Partidos	Votos	Escaños	% Votos	% Escaños	% Prima/Penalización
PSOE	476.469	19	44,1	57,58	+ 13,48
PP	308.184	10	28,53	30,3	+ 1,77
Ciudadanos	122.955	4	11,38	12,12	+ 0,74
Vox	75.813	0	7,02	-	- 7,02
Podemos-IU-Equo	74.777	0	6,92	-	- 6,92

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Gobierno de Castilla-La Mancha.

Los dos grandes perjudicados por el sistema electoral, en cambio, han sido Vox y, en esta ocasión, también Unidas Podemos. Estados dos fuerzas políticas no han logrado representación parlamentaria, pese a su importante nivel de apoyo a nivel regional, ambos con porcentajes en torno al 7 por ciento de los votos regionales. Vox se ha quedado fuera de las Cortes de Castilla-La Mancha con 75.813 votos, mientras que Unidas Podemos ha padecido los mismos efectos con un resultado muy similar, 74.777 sufragios. Quizás el caso más llamativo sea el de la circunscripción de Guadalajara, donde Vox y Unidas Podemos se quedaron sin representación, a pesar de haber conseguido, respectivamente, 12.024 votos (9,53 por ciento) y 11.808 votos (9,36 por ciento). La cantidad de votos desperdiciados en las elecciones de 2019 fue inferior a la de 2015, aunque siguió siendo considerable. Del total de 1.071.640 votos a candidaturas, los votos desperdiciados ascendieron a 173.206, esto es, un 16,05 por ciento del total.

Aunque inferiores a los de 2015, las elecciones de 2019 arrojaron de nuevo unos elevados índices de desproporcionalidad: 11,97 en el índice de mínimos cuadrados de Gallagher¹⁹. Se trata de los segundos resultados más desproporcionales en la historia del conjunto de las elecciones autonómicas en España, solo superado, precisamente, por el de las elecciones autonómicas de Castilla-La Mancha de 2015, año en que se aplicó por primera vez el nuevo sistema electoral castellano-manchego.

Estos datos sitúan al nuevo sistema electoral de Castilla-La Mancha como el más desproporcional de los empleados a nivel autonómico en España. Así lo acreditan sus rendimientos en las elecciones autonómicas de 2015 y 2019. Si bien es cierto que, en el promedio histórico de desproporcionalidad de los comicios autonómicos, Castilla-La Mancha es la tercera comunidad autónoma con resultados más desproporcionales, superada aún por Murcia y Canarias, pero registrando ya valores superiores a los del sistema electoral del Congreso de los Diputados (Tabla 4).

19 GALLAGHER, Michael (1991), "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", *op. cit.*

Tabla 4. Promedio de los índices de desproporcionalidad en cada comunidad autónoma y en el nivel nacional, elecciones 1977-2019.

Puesto	Comunidad Autónoma	Promedio de desproporcionalidad
1	Canarias	7,32
2	Región de Murcia	6,94
3	Castilla-La Mancha	6,91
4	España (Congreso de los Diputados)	6,85
5	Castilla y León	6,79
6	Islas Baleares	6,12
7	Comunidad Valenciana	5,22
8	Principado de Asturias	5,1
9	Andalucía	4,85
10	La Rioja	4,76
11	Galicia	4,59
12	Cantabria	4,49
13	Aragón	4,17
14	Extremadura	4,03
15	Cataluña	3,89
16	Navarra	3,22
17	País Vasco	3,03
18	Comunidad de Madrid	2,49

Fuente: Elaboración propia a partir del índice de Gallagher.

4. Propuestas de reforma electoral.

Una vez comprobados los negativos rendimientos exhibidos por el nuevo sistema electoral de Castilla-La Mancha tras su reforma de 2014, parece justificado plantear algunas propuestas de reforma electoral que puedan corregir o mitigar algunas de sus disfunciones. Con ello, Castilla-La Mancha se sumaría a los debates sobre reformas electorales que acontecieron en otras comunidades en la legislatura autonómica 2015-2019. En la mayoría de esos debates las principales

propuestas abogaban por sistemas electorales que mejorasen la proporcionalidad de los resultados, redujesen la desigualdad del voto entre los ciudadanos y estrechasen la relación entre representantes y representados²⁰. Esas propuestas solo se materializaron finalmente en la Región de Murcia en 2015 y en Canarias en 2018. En Murcia se decidió suprimir las cinco circunscripciones infraprovinciales y se acogió la circunscripción provincial única, y se redujo también la barrera electoral del 5 al 3 por ciento²¹. Canarias, además de reducir sus barreras electorales del 6 al 4 por ciento autonómico y del 30 al 20 por ciento insular, aumentó el número de diputados de 60 a 70 para crear una nueva circunscripción autonómica que complementara a las siete circunscripciones insulares tradicionales. De modo que, para articular este exótico modelo, se permite a los electores utilizar un sistema de doble voto: uno primero que comparten todos los ciudadanos para elegir listas autonómicas o regionales; y un segundo voto diferenciado entre islas para elegir a las respectivas listas insulares²².

Retomando el caso castellano-manchego, y siendo el objetivo fundamental de la reforma la mejora de la proporcionalidad del sistema electoral, sugeriré dos bloques de propuestas. Un primer paquete de modificaciones que puede llevarse a cabo sin necesidad de modificar el Estatuto de Autonomía. Y un segundo bloque, más ambicioso, que implicaría la reforma del Estatuto de Autonomía.

4.1 Propuestas de reforma electoral sin modificar el Estatuto de Autonomía.

Respetando los márgenes establecidos por el Estatuto de Autonomía, es posible hacer pequeñas modificaciones de la Ley 4/2014, Electoral de Castilla-La Mancha, que requerirían de la mayoría absoluta de los diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, tal y como exige la Disposición Transitoria primera del Estatuto.

20 GARCÍA MAHAMUT, Rosario (2018), “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, pp. 185-212; GÁLVEZ MUÑOZ, Luis (2020), “Estatutos de Autonomía y sistemas electorales autonómicos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45, pp. 325-349.

21 SIERRA, Javier (2017), *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*, Madrid: Dykinson.

22 LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando y GARCÍA MAHAMUT, Rosario (2019), “El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: «tercera generación». Hecho diferencial y nuevo sistema electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 115, pp. 13-45; PÉREZ SÁNCHEZ, Gerardo y FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2019), “Informe sobre la implementación jurídica del sistema electoral contenido en la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias”, *Revista Jurídica de Canarias*, núm. 52, pp. 27-41; CUESTA LÓPEZ, Víctor (2020), “Reforma electoral en Canarias: génesis, alcance, implementación e incidencia práctica”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45, pp. 429-449.

En primer lugar, podría aumentarse de 33 a 35 el número de Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha. Aunque el aumento de dos diputados, como es obvio, no supondría una gran diferencia respecto a la situación actual, sí permitiría exprimir el margen que brinda la horquilla del Estatuto para aumentar la proporcionalidad.

En segundo lugar, podría reducirse el mínimo inicial de 3 diputados por provincia a solo 2 (o incluso a 1) escaño/s por provincia. Con ello se disminuiría el componente territorial en favor del poblacional, consiguiéndose así una reducción en la desigualdad en el valor del voto entre ciudadanos de distintas provincias. El mero hecho de que se otorgue un mínimo inicial de 1 o 2 escaños a cada provincia con independencia de su población, ya supondría un cumplimiento del mandato constitucional de “asegurar la representación de las diversas zonas del territorio” (artículo 152.1 CE). Sin ir más lejos, el mínimo inicial de dos diputados es el que se utiliza en el sistema electoral del Congreso de los Diputados o, a nivel autonómico, en el Principado de Asturias. Y el mínimo inicial de un diputado por circunscripción es el que se empleaba en el sistema electoral murciano hasta su reforma de 2015.

En tercer lugar, se propone sustituir la fórmula D'Hondt por la fórmula o cuota Hare. La fórmula D'Hondt es una de las menos equitativas y que mayores sesgos introduce en favor de los partidos más votados, especialmente en circunscripciones de tamaño reducido como las del sistema electoral castellano-manchego. En cambio, la fórmula Hare convierte los votos que ha obtenido cada partido en escaños de la manera más proporcional posible, esto es, sin primar o penalizar a ninguna de las candidaturas. En lugar de atribuir escaños dividiendo los votos obtenidos por los divisores 1, 2, 3, etc, como hace D'Hondt, con Hare se obtiene un cociente derivado de la división de todos los votos obtenidos por los partidos por el número de escaños a repartir, utilizándose ese resultado como cuota con la que asignar los escaños por igual a todos los partidos.

Resulta relevante subrayar que es en las circunscripciones de tamaño moderado, como las actuales de Castilla-La Mancha, donde la diferencia entre una u otra fórmula se deja sentir con mayor intensidad, puesto que la fórmula D'Hondt despliega sesgos mayoritarios que benefician a los partidos más votados y la cuota Hare es neutral. Al tratarse de un simple cambio en la operación matemática para la atribución de escaños, esta medida no debería recibir críticas de aquellos que pretenden evitar el incremento del gasto público. Además, su contribución a la proporcionalidad y al pluralismo político sería considerable. Es más, la fórmula Hare ya fue avalada por el Consejo de Estado en su prestigioso informe

de 2009 para la reforma del régimen electoral general²³.

En las tablas 5 y 6 se recoge el número de escaños asignados en cada circunscripción provincial y en el cómputo total tanto en las elecciones de 2015 como en las de 2019 y el número que correspondería a cada partido de aplicar la fórmula Hare en lugar de la D'Hondt.

Tabla 5. Comparación entre el reparto de escaños real de las elecciones de 2015 y el que se habría producido de utilizar la fórmula Hare.

Partidos	Albacete		Ciudad Real		Cuenca		Guadalajara		Toledo		Total	
	Real	Hare	Real	Hare	Real	Hare	Real	Hare	Real	Hare	Real	Hare
PP	3	2	4	3	2	2	2	2	4	4	16	13
PSOE	3	2	4	3	3	2	2	1	4	3	15	11
Podemos	-	1	-	1	-	1	1	1	1	1	2	5
Ciudadanos	-	1	-	1	-	-	-	1	-	1	-	4

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6. Comparación entre el reparto de escaños real de las elecciones de 2019 y el que se habría producido de utilizar la fórmula Hare.

Partidos	Albacete		Ciudad Real		Cuenca		Guadalajara		Toledo		Total	
	Real	Hare	Real	Hare	Real	Hare	Real	Hare	Real	Hare	Real	Hare
PSOE	4	3	4	3	3	2	3	2	5	4	19	14
PP	2	2	2	2	2	2	1	1	3	2	10	9
Ciudadanos	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1	4	5
Vox	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	2
Unidas Podemos	-	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	3

Fuente: Elaboración propia

23 CONSEJO DE ESTADO (2009), “Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”, en F. RUBIO LLORENTE y P. BIGLINO CAMPOS (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Como se puede comprobar, el cambio de fórmula arrojaría unos resultados mucho más proporcionales, recibiendo los dos principales partidos, y especialmente el PSOE, un número de escaños inferior. Por el contrario, las terceras, cuartas y quintas fuerzas políticas recibirían un número de escaños considerablemente superior. Por ejemplo, en las elecciones de 2015 Podemos conseguiría hasta tres escaños más, mientras que Ciudadanos, que no obtuvo representación en dichos comicios, habría obtenido 4 diputados. Algo similar habría sucedido en las elecciones de 2019, donde Ciudadanos habría conseguido un escaño más, y donde tanto Unidas Podemos como Vox habrían obtenido representación parlamentaria con 3 y 2 escaños, respectivamente. Como se puede comprobar, un simple cambio en la fórmula electoral empleada tendría un impacto considerable, arrojando una distribución de escaños entre los partidos mucho más ajustada al porcentaje de votos recibido por cada uno de ellos. El paisaje parlamentario castellano-manchego sería más fragmentado, pero sin duda reflejaría mejor el pluralismo político expresado por los ciudadanos con su voto en las urnas.

En cuarto lugar, respecto a la barrera electoral, ésta puede permanecer en el 3 por ciento o eliminarse directamente, puesto que mientras nos movamos en magnitudes de circunscripción tan reducidas no podrá surtir ningún efecto al ser los umbrales efectivos que señalábamos anteriormente más elevados.

Para concluir, hay que señalar que cualquiera de los cuatro cambios propuestos se podría llevar a cabo aisladamente. No obstante, lo ideal sería la modificación conjunta de todos los cambios sugeridos en aras de la igualdad del voto entre castellano-manchegos y, sobre todo, de la proporcionalidad de los resultados. Pero si hay un elemento clave entre las modificaciones sugeridas, ese es sin duda el cambio en la fórmula electoral, tal y como se ha mostrado con las simulaciones de las tablas 5 y 6.

4.2 Propuestas de reforma electoral que impliquen la modificación del Estatuto de Autonomía.

Como se ha podido comprobar hasta ahora, la reforma del Estatuto impuso unos límites ciertamente estrechos para poder mejorar la proporcionalidad del sistema, al limitar a 35 el *techo* en el número de escaños del parlamento regional. Lo ideal sería que las fuerzas políticas alcanzaran un consenso para reformarlo. Ello requería su aprobación tanto en las Cortes de Castilla-La Mancha (donde es necesario el concurso imprescindible del PSOE, al que convendría sumar los apoyos de PP y Ciudadanos) como en las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Se-

nado) mediante ley orgánica, que exige reunir la mayoría absoluta en el Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 81.2 CE).

Asumiendo que hubiese mayorías políticas suficientes para sacar adelante una reforma estatutaria como la planteada, y una vez constatada la necesidad de aumentar la horquilla de escaños de las Cortes de Castilla-La Mancha, conviene tomar como referencia el tamaño de otros parlamentos autonómicos de comunidades con poblaciones similares a la de Castilla-La Mancha. Según los datos del Padrón Municipal a 1 de enero de 2019 (última fecha oficial ofrecida por el Instituto Nacional de Estadística), esta es la población de las comunidades autónomas equiparables a Castilla-La Mancha (2.032.863 habitantes y 33 escaños): Aragón (1.319.291 habitantes y 67 escaños); Murcia (1.493.898 habitantes y 45 escaños) Canarias (2.153.389 habitantes y 70 escaños); País Vasco (2.207.766 habitantes y 75 escaños); Castilla y León (2.399.548 habitantes y 81 escaños); y Galicia (2.699.499 habitantes y 75 escaños).

Es cierto que el aumento de escaños puede resultar incómodo de cara a la opinión pública. Pero es necesario realizar un esfuerzo pedagógico, pues salta a la vista que el tamaño actual de las Cortes de Castilla-La Mancha se encuentra muy alejado de las *ratios* escaño/habitante del resto de Comunidades Autónomas comparables. Es por ello por lo que, en caso de que se acometiese una reforma estatutaria, sería recomendable aumentar la horquilla de diputados, tal y como se ha hecho recientemente en Canarias, donde se ha aumentado de 60 a 70 el número de diputados para mejorar la proporcionalidad del sistema.

Históricamente, las Cortes de Castilla-La Mancha han tenido un número de escaños variable en función de las sucesivas reformas electorales que se han ido produciendo (Tabla 1). Así, en las elecciones fundacionales de 1983, las Cortes tuvieron 44 diputados. Desde las elecciones de 1987 hasta las de 2007, fue 47 el número de diputados. En las elecciones de 2011, se aumentó hasta 49 diputados. La reforma electoral de 2012, que nunca llegó a aplicarse a un proceso electoral, incrementaba a 53 el número de diputados. Y ya en las dos últimas elecciones de 2015 y 2019 es cuando se redujo a 33 el número de diputados.

Así pues, tras examinar el tamaño de los parlamentos de comunidades autónomas equiparables a Castilla-La Mancha poblacionalmente hablando, y tras examinar la propia evolución del número de escaños de las Cortes, mi propuesta consistiría en establecer una horquilla amplia que fluctuase entre los 47 y los 67 escaños. El *suelo* de 47 escaños se justificaría en que se trata del número de diputados que más tiempo se ha mantenido inalterado (dos décadas: entre 1987 y

2007), buscándose un número impar que evite los eventuales empates en las votaciones parlamentarias. De hecho, 47 es el número de escaños mínimo que se dispuso en la primera reforma estatutaria de 1997, reforma en la que existió consenso político. Por lo que respecta al *techo*, se propone un máximo de 67 escaños, que es el número de diputados que, por ejemplo, tienen las Cortes de Aragón actualmente, aun teniendo 700.000 habitantes menos que Castilla-La Mancha. Aunque en términos de proporcionalidad sería deseable un tamaño aún mayor teniendo en cuenta que los escaños totales se prorratean entre cinco circunscripciones, la horquilla propuesta parece razonable. Permitir una franja de escaños superior, que eventualmente podría suponer admitir una reforma electoral que diese lugar a un parlamento con más del doble de escaños que el actual, podría resultar excesivo y difícil de asimilar entre la opinión pública.

A partir de ese marco, podría discutirse la articulación concreta de la ley electoral, que podría incorporar algunas de las reformas sugeridas en el apartado anterior, relativas al tipo de fórmula, al mínimo de escaños iniciales por provincia, la cuantía de la barrera electoral e, incluso, la posibilidad de introducir algún tipo de mecanismos de voto preferencial, entre los cuales serían deseables algún tipo de listas flexibles o desbloqueadas²⁴.

5. Consideraciones Finales.

Castilla-La Mancha constituye un caso desviado por la frecuencia de sus reformas electorales. En el período 2007-2014, la política regional castellano-manchega se adentró en un agrio escenario de acusaciones recíprocas de manipulación electoral por parte de los dos partidos que se alternaron en el poder: PSOE y PP. Una cuestión medular como son las reglas electorales se ha convertido, lamentablemente, en un elemento de discordia que ha enfrentado a los principales partidos en los últimos años.

En este trabajo he mostrado cómo, más allá de los enfrentamientos partidistas en torno a esta cuestión, los rendimientos exhibidos por el sistema electoral tras su reforma de 2014 han sido objetivamente problemáticos. Tanto en las elecciones autonómicas de 2015 como en las de 2019 el sistema electoral ha otorgado unas bonificaciones desorbitadas a los dos principales partidos y, en especial,

24 FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos y SIERRA RODRÍGUEZ, Javier (2019), “El voto preferencial en las Comunidades Autónomas: propuestas y condicionantes jurídicos”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 29, pp. 51-100.

a la fuerza política más votada. Y lo que resulta aún más censurable, ha penalizado enormemente a terceras opciones políticas, llegando a dejar sin representación parlamentaria a fuerzas políticas con un importante nivel de apoyos a nivel regional. Esto último ha supuesto, además, que cerca de uno de cada cinco votos emitidos por los electores castellano-manchegos se conviertan en votos desperdiciados. Todo ello ha significado que los efectos del sistema electoral se hayan asemejado a los propios de uno de tipo mayoritario, a pesar de que los artículos 152.1 de la Constitución Española y 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha exigen una representación proporcional.

A mi modo de ver, la gravedad de la situación demanda que los principales partidos políticos de la región aparquen sus diferencias, dejen atrás los reproches mutuos en torno a esta cuestión, y traten de alcanzar un nuevo sistema electoral consensuado y llamado a regir los procesos electorales autonómicos venideros con vocación de permanencia. En este artículo he sugerido algunas reformas posibles. La opción ideal, en mi opinión, pasa por reformar el Estatuto de Autonomía para ampliar la horquilla del posible tamaño del Parlamento a un mínimo de 47 y un máximo de 67 diputados. Con ello se aproximaría el tamaño de las Cortes de Castilla-La Mancha al de los Parlamentos de otras comunidades autónomas de población similar, se mejoraría la proporcionalidad del sistema al incrementar el número de escaños en juego por circunscripción y, en consecuencia, sería más sencillo que fuerzas políticas por encima del 5 por ciento de los votos a nivel regional pudiesen obtener representación. Sería deseable evitar errores pasados y que la reforma del Estatuto se aprobase con un consenso interpartidista amplio, tendente a la unanimidad.

Aun en el caso de que no se consiguiese fraguar un acuerdo para acometer la reforma estatutaria en esas condiciones, seguirían existiendo opciones que mejorarían la situación actual modificando la ley electoral regional. La más relevante de las que he sugerido consistiría en la sustitución de la fórmula D'Hondt por la fórmula Hare, que, como he mostrado a partir de simulaciones con los resultados de las elecciones de 2015 y 2019, habría logrado un reparto de escaños entre los partidos políticos considerablemente más proporcional.

La cronificación del actual menoscabo del pluralismo político y del deterioro de los derechos de sufragio activo y pasivo resulta difícilmente tolerable. Un sistema electoral de naturaleza proporcional no debería suponer un obstáculo para que los cambios sociales y políticos encuentren su reflejo en el Parlamento. Es por ello preciso que los representantes políticos de Castilla-La Mancha trabajen para dotarse de unas reglas electorales aceptadas por todos los principales acto-

res políticos regionales y, sobre todo, que resulten aceptables para el conjunto de la ciudadanía.

Bibliografía.

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (2015), “La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las asambleas de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Derecho Político*, núm. 92, pp. 119-164.

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (2015), “Calidad democrática y reformas electorales en las comunidades autónomas”, en J. TUDELA (coord.), *Los parlamentos autonómicos en tiempos de crisis* (pp. 179- 206), Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2015.

CONSEJO DE ESTADO (2009), “Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”, en F. RUBIO LLORENTE y P. BIGLINO CAMPOS (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CUESTA LÓPEZ, Víctor (2020), “Reforma electoral en Canarias: génesis, alcance, implementación e incidencia práctica”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45, pp. 429-449.

DÍAZ REVORIO, Francisco Javier (2014), “La reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha: austeridad, proporcionalidad, territorialidad y la «cuadratura del círculo»”, *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 26 de mayo de 2014. Disponible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/05/26/la-reforma-del-estatuto-de-castilla-la-mancha-austeridad-proporcionalidad-territorialidad-y-la-cuadratura-del-circulo-f-javier-diaz-revorio/> [Consultado el 3/6/2020].

FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2016), “La reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha de 2014”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 11, pp. 76-85.

FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2016), “Argumentos esgrimidos, motivaciones silenciadas: las sucesivas reformas del sistema electoral castellano-manchego”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 34, pp. 69-94.

FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2016), “Algunos problemas en la articulación jurídica de los sistemas electorales autonómicos”, *Revista de las Cortes Generales*, núms. 97-98-99, pp. 323-353.

FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos y SIERRA RODRÍGUEZ, Javier (2019), “El voto preferencial en las Comunidades Autónomas: propuestas y condicionantes jurídicos”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 29, pp. 51-100.

GALLAGHER, Michael (1991), “Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems”, *Electoral Studies*, núm. 10, pp. 33-51.

GÁLVEZ MUÑOZ, Luis (2020), “Estatutos de Autonomía y sistemas electorales autonómicos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 45, pp. 325-349.

GARCÍA MAHAMUT, Rosario (2018), “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, pp. 185-212.

GARCÍA ROCA, Francisco J. (2014), “La supresión -sobreenvenida- del sueldo de los diputados de Castilla La Mancha según la STC 36/2014, de 27 de febrero: una solución sencilla para un problema complejo”, *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7, pp. 95-107.

GARROTE DE MARCOS, María (2015), “El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 32, pp. 279-300.

LIJPHART, Arend (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias (1945-1990)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando y GARCÍA MAHAMUT, Rosario (2019), “El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: «tercera generación». Hecho diferencial y nuevo sistema electoral”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 115, pp. 13-45.

MARTÍN SÁNCHEZ, María (2010), “El Estado Autonómico y el procedimiento electoral en España: Reforma de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 10, pp. 1-19.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (2015), “La sombra de las “political questions”: notas críticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la elección de las Cortes de Castilla-La Mancha”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 28, pp. 73-103.

MEZO, Josu (2019), “Castilla-La Mancha: competición unidimensional y bipartidista por el centro, rota por la crisis”, en B. GÓMEZ, L. CABEZA y S. ALONSO (eds.), *En busca del poder territorial. Cuatro décadas de elecciones autonómicas en España* (pp. 211-234), Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

MONTERO, José Ramón y FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2018), “Cuatro décadas del sistema electoral español, 1977-2016. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, núm. 2, pp. 5-46.

OLIVER ARAUJO, Joan (2011), *Los sistemas electorales autonómicos*, Barcelona: Generalitat de Catalunya e Institut d’Estudis Autònoms.

OLIVER ARAUJO, Joan (2017), *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*, Valencia: Tirant lo Blanch.

PÉREZ SÁNCHEZ, Gerardo y FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos (2019), “Informe sobre la implementación jurídica del sistema electoral contenido en la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias”, *Revista Jurídica de Canarias*, núm. 52, pp. 27-41.

REVIRIEGO PICÓN, Fernando (2015), “Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones”, *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, núm. 63(2), pp. 189-221.

REVIRIEGO PICÓN, Fernando (2015), “Reformas electorales en un contexto de crisis”, en J. TUDELA y M. KÖLLING (coords.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español* (pp. 205-251), Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

RUIZ-GONZÁLEZ, Francisco (2013), “Austeridad versus Representatividad en la Ley Electoral de Castilla-La Mancha”, *Parlamento y Constitución*, núm. 15, pp. 201-224.

SIERRA, Javier (2017), *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*, Madrid: Dykinson.

URDÁNOZ GANUZA, Jorge (2008), “Umbrales de representación y desproporcionalidad”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 121, pp. 133-166.

VIDAL MARÍN, Tomás (2004), “El régimen electoral de Castilla-La Mancha”, *Cuadernos de Derecho Público*, núms. 22-23, pp. 429-440.

VIDAL MARÍN, Tomás (2006), *Sistemas Electorales y Estado Autonómico. Especial consideración del Sistema Electoral de Castilla-La Mancha*, Toledo: Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha.

VIDAL MARÍN, Tomás (2011), “De nuevo el sistema electoral de Castilla-La Mancha ante el Tribunal Constitucional: comentario a la STC 19/2011”, *Parlamento y Constitución*, núm. 14, pp. 257-268.

VIDAL MARÍN, Tomás (2017), “Una vez más la Ley Electoral de Castilla-La Mancha a juicio: comentario a la STC 15/2015, de 5 de febrero de 2015”, *Parlamento y Constitución*, núm. 18, pp. 199-204.

RESUMEN

El sistema electoral de Castilla-La Mancha se ha reformado en varias ocasiones, la última de ellas en 2014. Se trata de la reforma electoral más polémica y que ha tenido un impacto más evidente en los resultados de los distintos partidos políticos, debido a los elevados umbrales efectivos que introdujo. Este trabajo analiza los resultados de las elecciones autonómicas de 2015 y 2019 y muestra la desproporcionalidad generada por el sistema electoral, como evidencian las enormes primas y penalizaciones que reciben los distintos partidos y la gran cantidad de votos desperdiciados. El trabajo concluye con unas propuestas de reforma electoral, algunas de las cuales podrían llevarse a cabo reformando la ley electoral regional, mientras que otras requerirían la reforma del Estatuto de Autonomía.

PALABRAS CLAVE

Sistemas electorales; Reformas Electorales; Castilla-La Mancha; Proporcionalidad; Umbral efectivo.

ABSTRACT

The electoral system of Castilla-La Mancha has been reformed on several occasions, the last one in 2014. The 2014's electoral reform has been the most controversial one and has had an impact on the results of the different political parties, due to the high effective thresholds it established. This paper analyzes the results of the regional elections of 2015 and 2019 and shows the disproportionality generated by the electoral system, as evidenced by the huge bonuses and penalties that the different parties receive and the large number of wasted votes. The work concludes with some electoral reform proposals, some of which could be carried out by reforming the regional electoral law, while others would require the reform of the Statute of Autonomy.

KEYWORDS

Electoral systems; Electoral Reforms; Castilla-La Mancha; Proportionality; Effective Threshold