

## NOTA

**LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL DE CASTILLA-LA MANCHA DE 2014**por **Carlos Fernández Esquer**

Investigador Predoctoral (FPI) en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid

**I. INTRODUCCIÓN**

En esta nueva legislatura autonómica que ahora comienza (2015-2019) parece existir una ventana de oportunidad inmejorable para que se acometa la reforma de algunos sistemas electorales, debido a la radical transformación que han experimentado los sistemas de partidos de muchas Comunidades Autónomas tras los pasados comicios de mayo de 2015. Se trata de un nuevo escenario político, marcado por el descenso de los dos partidos mayoritarios –Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Partido Popular (PP)– y por la fuerte irrupción de nuevas formaciones políticas –Podemos y Ciudadanos, fundamentalmente–, que son determinantes ahora para la gobernabilidad autonómica. El hecho de que el ascenso de estos partidos se haya fraguado al calor de la desafección ciudadana y de la pérdida de confianza en los partidos tradicionales, explica que en la actualidad se respire una atmósfera de *regeneración democrática electoral*. Las reformas electorales encaminadas a conseguir una mayor proporcionalidad, una menor desigualdad en el valor del voto y un acercamiento entre representantes y representados se han convertido así en una de las propuestas básicas de estos actores emergentes, como pone de relieve la reciente reforma del sistema electoral murciano.

Dicho lo anterior, no es menos cierto que en la pasada legislatura el Partido Popular (PP) también patrocinó un buen número de propuestas de reforma en aquellas Comunidades Autónomas donde gobernaba. Mientras que en algunas regiones sólo las anunció o intentó ejecutarlas sin éxito, en otras, como en Castilla-La Mancha y Cantabria, consiguió materializarlas. El denominador común de estas propuestas consistía en reducir el tamaño de las Asambleas Autonómicas, como forma de contribuir a la austeridad de los poderes públicos en época de crisis económica. La modificación del sistema electoral castellano-manchego es el ejemplo paradigmático.

Este estudio aspira a examinar los problemas jurídico-constitucionales que entraña la última reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha. Este asunto tiene un especial interés debido a que el Tribunal Constitucional se ha tenido que ocupar del mismo en las recientes SSTC 197/2014, de 4 de diciembre y 15/2015, de 5 de febrero.

**II. CONTEXTO Y OBJETIVOS DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2014**

La reforma electoral llevada a cabo en Castilla-La Mancha en el año 2014 ha sido ciertamente controvertida en el plano político. Sus detractores, tanto en Toledo como en Madrid, tildaron la modificación electoral de “auténtico pucherazo”. Por su parte, el PP defendió la necesidad de la reforma, como una medida que coadyuva a la reducción del gasto de los poderes públicos y al control del déficit. De hecho, en la pasada legislatura autonómica el PP apostó por reformas electorales encaminadas a reducir el número de diputados en las Asambleas regionales, proponiéndolas en algunos casos (Galicia, Extremadura, La Rioja, Islas Baleares y Madrid) y ejecutándolas en otros (Castilla-La Mancha y Cantabria).

Con independencia de lo anterior, lo cierto es que el PP aprobó en solitario –primero en las Cortes de Castilla-La Mancha y después en las Cortes Generales– una reforma estatutaria, con el objetivo de reducir el tamaño de la Cámara autonómica, fijando la talla parlamentaria en una horquilla de entre 25 y 35 diputados (segundo párrafo del art. 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, modificado conforme establece el artículo único de la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha). Con ello, dio un giro de ciento ochenta grados, pues a principios de la legislatura pasada, en el año 2012, había aprobado una reforma electoral en un sentido diametralmente opuesto. Si con la Ley 4/2012, de 12 de mayo, se aumentó el número de escaños de 49 a 53<sup>1</sup>, con esta reforma se redujo su número drásticamente, conforme a la horquilla establecida en el art. 10.2 del Estatuto de Autonomía. Finalmente, la reciente Ley 4/2014, de 21 de julio, fijó el tamaño de las Cortes manchegas en 33 diputados (art. 16.1), asignando 3 escaños a cada provincia (art. 16.2) y repartiendo los 18 restantes en función de la población (art.16.3). Conforme a lo estipulado en los artículos 16.4 y 19 de la propia ley electoral, el Decreto 15/2015, de 30 de marzo, por el que se convocaban las elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha, realizó finalmente la siguiente distribución de escaños: Albacete 6 diputados, Ciudad Real 8, Cuenca 5, Guadalajara 5 y Toledo 9.

Por lo que respecta a su trámite parlamentario, ya hemos señalado que la reforma fue aprobada sin el apoyo de ningún partido. Es más, la reforma estatutaria fue tramitada por el procedimiento de urgencia y en lectura única en las Cortes de Castilla-La Mancha. Esto supuso que el PP fuera acusado por la oposición en bloque de no tener ningún interés en debatir sobre el tema en sede parlamentaria. Por otra parte, no está de más recordar que esta reforma va en contra de las recomendaciones contenidas en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, elaborado por la Comisión de Venecia, organismo consultivo del Consejo de Europa. Así, esta institución afirma expresamente que «los elementos fundamentales del derecho electoral, y en particular, el sistema electoral propiamente dicho, la composición de las comisiones electorales y la distribución de las circunscripciones no deben ser modificados menos de un año antes de las elecciones». Algo que en este caso no se ha cumplido, pues la aprobación de la Ley 4/2014 se produjo el 21 de julio y las elecciones autonómicas se celebraron el 25 de mayo de 2015.

Las Cortes castellano-manchegas han pasado a ser la cámara que menos diputados tiene de toda la España autonómica junto con el Parlamento de La Rioja, pese a tener seis veces y media más habitantes que ésta Comunidad. Asimismo, resulta llamativo que existan otras ocho Comunidades Autónomas con menor población que Castilla-La Mancha y, sin embargo, ésta tenga un parlamento con un número de representantes menor.

Esta operación puede parecer intrascendente a primera vista, pero no lo es en absoluto. Se trata de un cambio que tiene repercusiones innegables en la competición partidista, además de ocasionar ciertos problemas desde la perspectiva de la adecuada representación del pluralismo político, como se expondrá a continuación. La consecuencia inmediata de la reducción del tamaño del Parlamento es la importante disminución en el número de escaños en las cinco provincias manchegas. Así, tras la reforma se establecen tres distritos electorales de tamaño medio (entre 6 y 9 escaños) y dos de tamaño pequeño (5 o menos escaños). En este sentido, los principales expertos en

1. Se da la llamativa circunstancia de que el sistema electoral contemplado en la ley en cuestión, no llegó a aplicarse a ningún proceso electoral. Vid. 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.

el estudio de los sistemas electorales han apuntado al tamaño de la circunscripción como variable fundamental en relación con la proporcionalidad de los resultados. Para Rein Taagepera y Matthew Soberg Shugart (1989:112), por ejemplo, “la magnitud del distrito tiene prácticamente un impacto mayor sobre la proporcionalidad del sistema [electoral] que ninguno de los otros factores”.

Las elecciones al Congreso de los Diputados han ratificado la relevancia de la desproporcionalidad como función del tamaño del distrito. Cuanto menor sea el número de escaños a elegir, más desproporcionales son los resultados: los principales partidos acaparan todos los escaños de las pequeñas circunscripciones, quedando los restantes partidos sin representación alguna, pese a que puedan conseguir un considerable número de votos. Lo contrario también es cierto: cuanto mayor sea la circunscripción, mayor será la proporcionalidad al permitir la entrada de un mayor número de partidos en el reparto de los escaños (Montero; Riera, 2009:388). La magnitud media por circunscripción del sistema electoral manchego se queda ahora en 6,6 escaños; esta magnitud media es 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 genera. Así pues, es la moderada magnitud de las circunscripciones, sumada al sesgo en favor de los dos partidos mayoritarios propio de la fórmula D’Hondt lo que hace que se resienta la proporcionalidad en el sistema electoral manchego (Vidal Marín, 2006; Ruiz-González, 2014:207).

Si atendemos a los resultados arrojados por las últimas elecciones autonómicas de 2015, se confirman las sospechas. De entrada, debe recalcarse que el gran partido damnificado por este nuevo sistema electoral ha sido Ciudadanos, que con el 8,64% de los votos a nivel autonómico, se ha quedado a las puertas del parlamento. Quizás el mejor ejemplo se encuentre en la circunscripción de Guadalajara, provincia donde esta formación ha obtenido más del 12% de los votos, pero, sin embargo, no ha conseguido ningún escaño. Por su parte, el otro partido perjudicado por estas nuevas reglas del juego electoral es Podemos, formación política que ha entrado en la cámara con sólo 2 escaños, si bien es cierto que su presencia ha sido determinante para pactar con el PSOE el desalojo del PP del Gobierno manchego. Pues bien, esta nueva formación política se ha visto infrarrepresentada a causa del sistema electoral, consiguiendo el 6% de los escaños con casi el 10% de los sufragios. La circunscripción que mejor resume la penalización a Podemos y Ciudadanos es Albacete. En esta circunscripción, tanto Podemos con el 11,24%, como Ciudadanos con el 9,63%, se quedaron sin escaños.

El reparto de escaños es una operación de *suma-cero*, por lo que esas penalizaciones para el tercer y cuarto partido conllevan bonificaciones para los dos primeros. Así, los grandes favorecidos han sido los partidos mayoritarios, PP y PSOE, que con el 37,5% y el 36% de los votos respectivamente, se han visto sobrerrepresentados en las Cortes castellano-manchegas con el 48,5% y el 45,5% de los escaños también respectivamente.

### **III. LAS SSTC 197/2014, DE 4 DE DICIEMBRE Y 15/2015, DE 5 DE FEBRERO**

Dejando a un lado las importantes consecuencias políticas que este nuevo sistema electoral ha producido, interesa ahora destacar que el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta reforma electoral, a partir de los recursos de inconstitucionalidad resueltos en la STC 197/2014, de 4 de diciembre,

(contra la reforma del Estatuto de Autonomía que establece una horquilla de entre 25 y 35 diputados autonómicos para el Parlamento regional) y en la STC 15/2015 de 5 de febrero, (contra el artículo 16 de la Ley 4/2014, que fijaba finalmente en 33 el número de diputados autonómicos).

En realidad, no merece la pena detenerse demasiado en las argumentaciones de estos dos pronunciamientos, pues nuestro Alto Tribunal no innova apenas en su doctrina<sup>2</sup>. 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 rechaza la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, pues entiende que la reducción del número de diputados autonómicos que lleva a cabo el Estatuto de Autonomía –y que materializa la ley electoral– no vulnera la exigencia constitucional de que el sistema electoral sea de representación proporcional (art.152.1 CE). Y, como consecuencia de lo anterior, tampoco se habrían visto vulnerados ni el derecho fundamental a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad –al cargo de diputado, en este caso– (art.23.2 CE), ni el valor superior del pluralismo político (art.1.1 CE).

En ambas sentencias, el Tribunal nos recuerda que «la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer visible su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa “pureza” de la proporcionalidad abstractamente considerada” (SSTC 75/1985, FJ 5; 76/1989, FJ 4; 193/1989, FJ 6; 45/1992, FJ 4; 225/1998, FJ 7; 19/2011, FJ 3; 197/2014, FJ 7). Así pues, el mandato constitucional “de que se arbitre un sistema de representación proporcional otorga al legislador un amplio margen de configuración de los elementos del sistema que deben, tendencialmente, buscar su consecución” (STC 75/1985, FJ 3). En definitiva, “la exigencia de proporcionalidad ha de verse como un imperativo de ‘tendencia’ que orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito” (STC 225/1998, FJ 7).

Lo anterior conduce a que la exigencia de proporcionalidad que vincula al legislador, opera, en realidad, con un alcance negativo. Es decir, supone “la interdicción de la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario (...). Lo que conlleva, claro es, la necesaria conformación de las circunscripciones electorales en modo tal que no se impida *de iure* toda posible proporcionalidad, en el grado y extensión que sea, para la conversión de votos en escaños” (STC 40/1981, FJ 2).

Con estas sentencias, el Tribunal Constitucional se reafirma en una posición que, a mi juicio, resulta excesivamente condescendiente con los excesos del legislador autonómico en materia electoral. El ejemplo paradigmático a este respecto podemos encontrarlo en la controvertida STC 225/1998, de 25 de noviembre, en la que el Tribunal afirmó la constitucionalidad de la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, por la que se aumentaba la doble barrera electoral alternativa al 6 por ciento a nivel autonómico y al 30 por ciento a nivel insular. Consideró el Tribunal que las cuantías del doble umbral electoral eran compatibles con el mandato de proporcionalidad dispuesto en el art.152.1 CE. También entendió que dichas barreras no lesionaban el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos (art.23.2 CE).

Pues bien, a mi modo de ver, esta reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha, puede resultar problemática en términos jurídico-constitucionales, desde una perspectiva que no se llega a explorar lo suficiente en estas sentencias: los altos *umbrales efectivos* que se producen por la baja magnitud de las distintas circunscripciones. Es verdad que el Tribunal reconoce la existencia de una relación entre el tamaño de las circunscripciones y la proporcionalidad. Acepta, pues, que una reducción del número de escaños a repartir en cada provincia “no favorece, sino más bien al contrario, la mayor proporcionalidad del sistema electoral de que se trate”. No obstante, da la sensación de que en estos pronunciamientos el Tribunal Constitucional peca de un exceso de formalismo, cuando rechaza lo que los recurrentes califican de “desmedida barrera electoral”. En este punto, considera el Tribunal que eso que los recurrentes denominan barrera electoral no dejan de ser «hipotéticos umbrales porcentuales para la obtención, según varios “escenarios” que anticipan, del último escaño en liza”. Es cierto que la barrera electoral o cláusula de exclusión, es, tal y como afirma el Tribunal, «la fijación normativa de un determinado porcentaje de sufragios para acceder a la fase de distribución o adjudicación de escaños”. Siguiendo esa lógica, debe admitirse también que, en puridad, ni la reforma del Estatuto de Autonomía ni la Ley 4/2014 modifican la barrera electoral del 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción, establecida por el art.17 a) de la Ley electoral de Castilla-La Mancha. Como también es verdad que los hipotéticos umbrales porcentuales para la obtención del último escaño en liza en cada circunscripción, dependen, entre otros factores, «del número de candidaturas que lleguen a concurrir y de la mayor o menor concentración o dispersión sobre ellas del futuro sufragio de los electores” (STC 197/2014, FJ 7). Con todo, lo anterior no obsta para que el Tribunal Constitucional no debiera haber realizado un control sobre los altos *umbrales efectivos* generados por la reforma del sistema electoral que pudieran vulnerar el mandato de proporcionalidad del art. 152.1 CE. Y ello, a pesar de que los recurrentes estuvieran faltos de acierto a la hora de hablar de “barrera electoral”; y, por otra parte, pese a que el *umbral efectivo* –que así se llama técnicamente el concepto al que quieren referirse en verdad los recurrentes– no pueda ofrecerse como un porcentaje concreto de antemano.

#### IV. LA PROBLEMÁTICA DE LOS ELEVADOS UMBRALES EFECTIVOS

El concepto de *umbral efectivo* se lo debemos al politólogo Arend Lijphart (1995)<sup>3</sup>. El umbral efectivo hace referencia al porcentaje de votos necesario para que un partido consiga su primer escaño en una determinada circunscripción electoral. Ahora bien, dicho umbral no puede ofrecerse 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 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– (Urdánoz, 2008:135-136). Son varios los factores que influyen a la hora de determinar ese umbral efectivo, aunque la variable fundamental es la magnitud de la circunscripción. Cuanto mayor sea el número de escaños a repartir, menor será el umbral efectivo. Lógicamente, cuanto menor sea el número de escaños a distribuir, mayor será el umbral efectivo, esto es, mayor será el porcentaje de votos que necesitan los partidos para conseguir al menos un escaño. Ahora bien, en la

3. El umbral efectivo es el porcentaje de votos que debe acumularse para conseguir representación; se calcula de acuerdo con la fórmula propuesta por Lijphart (1995, 63 ss.):  $U_{ef} = \frac{g\%}{(M+1)} + \frac{g\%}{2M}$ , donde  $M$  es el número de escaños de una determinada circunscripción.

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. Es por ello por lo que no puede calcularse con total exactitud el umbral con anterioridad a la celebración de las elecciones.

Dicho esto, conviene no confundir este concepto con el de *barrera electoral* o *umbral 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 concurrir al reparto de escaños en una determinada circunscripción. En el sistema electoral de Castilla-La Mancha, la barrera legal se ha fijado en el 3% de los votos a nivel provincial. Curiosamente, este umbral del 3% 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 obliga a los partidos que aspiran a obtener representación parlamentaria a cosechar un porcentaje de votos bastante superior al 3%.

Aplicando la fórmula que propone Lijphart (1995), los umbrales efectivos de las distintas circunscripciones, calculados antes de celebrarse las elecciones, eran los siguientes: 7,8% en Toledo; 8,7% en Ciudad Real; 11,3% en Albacete; y 13,3% en Cuenca y Guadalajara. Es decir, los umbrales efectivos oscilaban entre el 7,8% y el 13,3%.

Es momento ahora de comparar las anteriores cifras con el porcentaje de votos con el que finalmente los partidos consiguieron el último escaño en liza en cada una de las cinco provincias: 8,8% en Toledo; 9,3% en Ciudad Real; 11,3% en Albacete; 13,8% en Cuenca; y 14,6% en Guadalajara.

Como se puede comprobar, los porcentajes reales que el día de las elecciones se hubieron de alcanzar para obtener representación en cada una de las provincias, sólo se habrían alejado unas pocas décimas de las cifras que se obtenían de antemano aplicando la fórmula propuesta por Lijphart. Las diferencias más abultadas entre los resultados reales y los proyectados gracias a la fórmula se dan en Toledo (1%) y Guadalajara (1,3%). Por contra, en la circunscripción de Albacete el porcentaje vaticinado empleando la fórmula de los umbrales efectivos coincidió exactamente con el porcentaje del 11,3% de los votos con los que el PSOE consiguió el último de los escaños en juego. Además, debe advertirse que, en todos los casos, las diferencias entre los porcentajes pronosticados y los que finalmente se dieron fueron siempre al alza: la realidad exigió a los partidos un número de sufragios superior para poder obtener al menos un diputado.

Esto último nos conduce a hacer la siguiente reflexión. El Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de tener en cuenta estas circunstancias al enjuiciar la reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha. Es cierto que cuando se dictaron las SSTC 197/2014 y 15/2015 era imposible saber con qué porcentaje exacto de votos se iba a poder obtener un escaño en cada una de las provincias. Como ya se ha apuntado, en función de cómo se concentrase o se dispersase el voto entre los distintos partidos, los porcentajes podían fluctuar ligeramente. Sin embargo, existía un concepto –el de *umbral efectivo*– y una fórmula –la propuesta por Lijphart (1995)– manejados desde la Ciencia Política, que permitían pronosticar de una manera aproximada cuál iba a ser ese porcentaje de sufragios. Si el Tribunal Constitucional hubiese hecho las mismas operaciones que aquí se han ido desgranando, habría comprobado que el porcentaje de votos que cualquier partido iba a tener que reunir para poder aspirar a obtener representación iba a fluctuar entre el 7,8% de los votos en Toledo y el 13,3% en Cuenca y Guadalajara.

En términos prácticos, esto supondría que el legislador autonómico, pese a mantener la barrera legal en el 3%, había realizado una distribución de escaños que, dada la

baja magnitud de las circunscripciones, implicaba que los partidos iban a necesitar obtener casi un 8% de los votos, en la circunscripción donde era más sencillo obtener el primer escaño. En realidad, la imagen que mejor ilustra la exigencia del porcentaje de votos necesario para conseguir un escaño entre las distintas circunscripciones, no sería la de una muralla bien planificada, uniforme, con la misma altura a lo largo del territorio. Sería más apropiado imaginar ese porcentaje de votos necesarios a partir de otra estampa bien diferente, la de una fortaleza erráticamente construida, con unos muros más elevados que otros y que, por tanto, invita a ser franqueada con más facilidad en algunas zonas. Aunque exigente, el tramo más sencillo de *escalar* era el de Toledo, con el 7,8% de los votos estimados. En definitiva, el legislador había arbitrado un sistema electoral que exigía *de facto* un porcentaje de votos para acceder al parlamento considerablemente más elevado que el recogido formalmente con el nombre de barrera o umbral legal en la ley electoral: un promedio del 11% a nivel autonómico.

Avanzando en la argumentación, y asumiendo que el Tribunal Constitucional hubiese estado en condiciones de manejar las cifras que acaban de exponerse, la situación habría exigido, a mi modo de ver, que el Tribunal hubiese enjuiciado la reforma electoral en cuestión a la luz de su propia jurisprudencia en materia de barreras electorales, a pesar de que formalmente la barrera legal permaneciese intacta tras la reforma. A mi modo de ver, el Tribunal incurrió en un exceso formalista al negar que se hubiesen alterado las «barreras electorales», tal y como las denominaban los recurrentes. Peca de inocente el Tribunal cuando afirma que “no cabe achacar a la Ley designios o resultados discriminatorios sobre la base, a todas luces insuficiente, de pronósticos o conjeturas de futuro extraídos de unos hipotéticos “escenarios” de distribución del sufragio aún por venir, útiles, acaso, para la sociología electoral, pero poco decisivos, en tanto que simples estimaciones de probabilidad, para dar lugar al enjuiciamiento de una ley” (STC 197/2014, FJ 5). Por consiguiente, y con independencia del *nomen iuris*, resulta innegable que con la disminución de escaños se habían endurecido notablemente las posibilidades para obtener un escaño en todas las circunscripciones, al igual que si se hubiera incrementado la barrera electoral en todas ellas.

Respecto a la jurisprudencia constitucional en materia de barreras electorales, es conveniente comenzar señalando que el Tribunal ha reiterado en varias ocasiones que “nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de la forma parlamentaria de Gobierno” (STC 16/1984, de 6 de febrero). Es en esta lógica de *parlamentarismo racionalizado* donde debe buscarse el fundamento de las barreras electorales. Con ellas, se trata de evitar “la atomización de la representación política”, de modo que “la representación de los electores no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia”. Esos objetivos se justifican teniendo en cuenta que “el proceso electoral, en su conjunto, no es sólo un canal para ejercer derechos individuales, sino que es también (...) un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél” (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 6).

Una vez explicitada la función que según nuestro Alto Tribunal ostentan las barreras electorales, es necesario acudir a la STC 225/1998, de 25 de noviembre. Y ello porque además de constituir un buen resumen de la doctrina constitucional al respecto, es también la ocasión en la que el Tribunal se tuvo que enfrentar a las barreras más elevadas de todo el ordenamiento jurídico español. El Tribunal tuvo que dilucidar en este caso si el incremento de las barreras electorales del Estatuto de Autonomía de Canarias –que fijó una doble barrera electoral alternativa del 6% a nivel autonómico y del 30% a nivel insular– era compatible con el mandato de proporcionalidad dispuesto en el art.152.1 CE, así como valorar su repercusión sobre el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos (art.23.2

CE). Pues bien, el Tribunal apreció que la única barrera que “produce una diferencia de trato que pudiera tener una repercusión significativa desde el punto de vista del derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos, es la relativa al porcentaje del 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma. (...) Se sitúa (...) por encima de esa pauta comúnmente considerada como máxima que es el 5 por 100”. Sin embargo, y aunque “es cierto que la barrera electoral excede en un punto a la barrera del 5 por 100 de los votos válidos en la Comunidad Autónoma, cuya legitimidad este Tribunal ya ha reconocido; (...) esta diferencia no es suficiente para que este Tribunal, *que no ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico*, declare la inconstitucionalidad de tal barrera electoral apreciada en el conjunto del sistema electoral canario” (STC 225/1998, FJ 5).

De entrada, debe señalarse que esta sentencia ha recibido fuertes críticas doctrinales (ver, entre otros, López Aguilar, 1999; Álvarez Gil, 2015). Esto es algo que no debe extrañar, pues los distintos comicios autonómicos en Canarias han puesto de manifiesto los perniciosos efectos de estas barreras. Sirvan de ejemplo las últimas elecciones de 2015, donde la aplicación de la doble barrera electoral ha contribuido a que quedaran sin valor unos 173.000 votos de los 898.337 votos a candidaturas, es decir, más de 19 por ciento de los votos fue desperdiciado. Prácticamente, uno de cada cinco votos dirigidos a alguna de las formaciones políticas que concurría a las elecciones no fue tenido en cuenta durante el reparto de escaños por efecto precisamente de las barreras electorales. Pero dejando al margen las implicaciones políticas, lo cierto es que estas exorbitantes barreras también presentan problemas desde una perspectiva jurídica. Y es que, una vez son aplicadas en un proceso electoral concreto, exceden con mucho su función legítimamente constitucional (evitar la excesiva fragmentación de los parlamentos y garantizar la gobernabilidad, en una lógica de parlamentarismo racionalizado), al excluir de la representación política a fuerzas políticas con un respaldo popular muy significativo.

Con independencia de las anteriores consideraciones, y asumiendo como válida esta la doctrina constitucional a efectos dialécticos, lo cierto es que los umbrales efectivos de la nueva ley electoral de Castilla-La Mancha –que, reiteramos, actúan como barreras electorales aunque formalmente no se contemplan con ese nombre– superan con creces el porcentaje del 6% que hasta la fecha el Tribunal Constitucional había declarado constitucionalmente admisible. Aunque como sabemos, el Tribunal “*no ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico*”, habría resultado pertinente que, cuando menos, hubiera advertido el problema de los umbrales efectivos y hubiera reflexionado sobre el mismo.

Existe una réplica al argumento que se viene sosteniendo. Podría decirse sin incurrir en falsedad que también existen elevados umbrales efectivos, por ejemplo, en el sistema electoral del Congreso de los Diputados. Como es sabido, existen gran cantidad de provincias donde se eligen menos de 5 escaños y, por tanto, los umbrales efectivos son de una entidad similar o incluso superior a los que se dan en el sistema electoral de Castilla-La Mancha. Sin embargo, existe una diferencia crucial entre ambos sistemas electorales que, a mi entender, permite salvar la constitucionalidad de uno y poner en duda la del otro. En el sistema electoral del Congreso de los Diputados existen unas cuantas circunscripciones donde el número de escaños que se reparten es ciertamente elevado. En las recientes elecciones generales de diciembre de 2015, por ejemplo, hubo siete provincias donde se reparten 10 o más escaños: Murcia, 10; Málaga, 11; Alicante, 12; Sevilla, 12; Valencia, 15; Barcelona, 31; Madrid, 36. La suma de sus escaños representa algo más del 36% de los escaños totales que componen el Congreso de los Diputados. Se trata de circunscripciones en las que el umbral efectivo es menor del 7%. De hecho, provincias como Madrid y Barcelona son las únicas circunscripciones donde sí podría llegar a operar la barrera electoral del 3%. Esto sucedió en las



elecciones generales de 1993, donde el CDS se quedó sin representación con el 2,99% de los votos válidos emitidos en la circunscripción de Madrid. Pues bien, en estas circunscripciones de más de 10 escaños, que aportan más de un tercio de los escaños que componen el Congreso, los terceros partidos tienen posibilidades razonables de obtener representación. En cambio, en el sistema electoral de Castilla-La Mancha esta situación es totalmente distinta, pues, como se ha acreditado anteriormente, la circunscripción donde más fácil sencillo obtener un escaño en las últimas elecciones, Toledo, exigió aproximadamente el 8% de los votos.

En definitiva, y a nuestro juicio, la constitucionalidad de la reforma electoral en Castilla-La Mancha suscita dudas razonables respecto al cumplimiento del mandato de proporcionalidad exigido por el art.152.1 CE y, como consecuencia de lo anterior, respecto a su respeto del pluralismo político (art.1.1 CE) y respecto al derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos representativos (art.23.2 CE).

Es por ello por lo que, a nuestro modo de ver, el Tribunal Constitucional tenía ante sí una excelente posibilidad de hacer valer su doctrina en materia de barreras electorales, ante un sistema electoral que exige un porcentaje de votos exorbitante, difícilmente franqueable por terceros partidos y nuevas formaciones. Lamentablemente, ha desaprovechado esa oportunidad en las recientes SSTC 197/2014 y 15/2015, manteniéndose en una línea excesivamente deferente con el legislador autonómico, empleando un canon de constitucionalidad “sumamente laxo, flexible, atemperado” en relación con la exigencia de proporcionalidad (Garrote de Marcos, 2015: 295). Permisividad que también se puso de relieve cuando en una anterior reforma del sistema electoral castellano-manchego –menos problemática, eso sí– el Tribunal sostuvo su constitucionalidad afirmando que no resultaba “irrazonable” ni “arbitraria” (STC 19/2011, FJ 9)<sup>4</sup>. Da la sensación de que con estas afirmaciones el Tribunal está rebajando el estándar de proporcionalidad requerido a los sistemas electorales a niveles similares a los exigidos por el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), lo cual resulta ciertamente preocupante.

## V. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha descrito la reforma acometida en el sistema electoral de Castilla-La Mancha en el año 2014. Se ha escogido el caso castellano-manchego por ser el ejemplo paradigmático del tipo de modificaciones electorales que el PP auspició en varias autonomías donde gobernaba la pasada legislatura. Con el pretexto de la crisis económica, los populares propusieron cambios en los sistemas electorales orientados a reducir el número de diputados con el objetivo de contribuir, también desde las Asambleas autonómicas, a la austeridad de los poderes públicos. Sin embargo, la reducción del tamaño de las circunscripciones en el caso de Castilla-La Mancha, que soterradamente podría haber perseguido blindar el *statu quo* del sistema de partidos en la región ante una posible fragmentación del escenario político, ha creado un obstáculo difícil de salvar para los nuevos partidos emergentes.

Desde una óptica jurídico-constitucional, en este trabajo se ha defendido la inconstitucionalidad de este nuevo sistema electoral, debido a los altos *umbrales efectivos* existentes en todas las circunscripciones, pues irían más allá del porcentaje que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional había considerado admisible hasta la fecha

4. La STC 19/2011, de 3 de marzo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 16 de la Ley 12/2007, mediante el que se elevaba de 47 a 49 el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, otorgando los dos nuevos escaños a las circunscripciones de Guadalajara y Toledo.

en materia de barreras electorales. A pesar de ello, en las SSTC 197/2014 y 15/2015 el Tribunal Constitucional español se ha mantenido en la senda excesivamente permisiva con los excesos del legislador electoral autonómico. Las referidas sentencias, junto a la STC 225/1998, configuran un bagaje jurisprudencial problemático, de la que se desprende que el legislador puede disponer de los elementos de los sistemas electorales prácticamente sin limitaciones. No es esta, por cierto, la posición que vienen manteniendo los tribunales de países con tradiciones jurídicas bien distintas, como son Estados Unidos, Francia, Alemania o Italia, que, a partir de la Segunda Guerra Mundial, han ido poniendo límites al margen de actuación de los legisladores en virtud de los principios de proporcionalidad e igualdad del sufragio.

### BIBLIOGRAFÍA

- **ÁLVAREZ GIL, R.** (2015): El principio de proporcionalidad en el sistema electoral autonómico canario, Madrid: Aranzadi.
- **GARROTE DE MARCOS, M.** (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, nº 32, pp. 279-300.
- **LJPHART, A.** (1995): Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias (1945-1990), Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- **LÓPEZ AGUILAR, J.F.** (1999): “¿Control de Constitucionalidad del Derecho Electoral Autonómico? Acerca de la STC 225/1998, sobre el sistema electoral canario (De nuevo sobre la “insoponible permanencia” de una disposición transitoria)”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, nº 1, pp. 1791-1804.
- **MONTERO, J.R., y RIERA, P.** (2009): “Informe sobre la reforma del sistema electoral (Presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en diciembre de 2008)”, en Francisco Rubio Llorente y Paloma Biglino Campos, eds., El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos, Madrid: Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- **TAAGEPERA, R. y SHUGART, M.S.** (1989): Seat and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems, New Haven: Yale University Press
- **RUIZ-GONZÁLEZ, F.** (2013): “Austeridad versus Representatividad en la Ley Electoral de Castilla-La Mancha”, Parlamento y Constitución. Anuario, nº 15, pp. 201-224.
- **REVIRIEGO, F.** (2015): “Reformas electorales en un contexto de crisis”, Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español, pp. 205-249. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- **URDÁNOZ GANUZA, J.** (2008): “Umbral de representación y desproporcionalidad”, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº 121, pp.133-166.
- **VIDAL MARÍN, T.** (2006): Sistemas Electorales y Estado Autonómico. Especial consideración del Sistema Electoral de Castilla-La Mancha, Toledo: Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha. ■