

LAS SUCESIVAS REFORMAS DEL SISTEMA ELECTORAL CASTELLANO-MANCHEGO: ARGUMENTOS ESGRIMIDOS, MOTIVACIONES SILENCIADAS*

CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER**

Resumen: Desde que Castilla-La Mancha alcanzase su autonomía política hace 35 años, se han celebrado nueve elecciones para elegir a los representantes de las Cortes castellanomanchegas. El sistema electoral aplicado ha sufrido cambios hasta en cuatro ocasiones, las tres más recientes en las dos pasadas legislaturas. Este trabajo pretende identificar los efectos producidos por los distintos elementos del sistema en cuestiones como el valor del voto, la proporcionalidad, el sistema de partidos regional o el pluralismo político. Se estará entonces en condiciones de examinar los argumentos aducidos por los partidos que han impulsado las reformas, y quizás de dilucidar los verdaderos propósitos que pueden haber estado detrás de estas modificaciones.

Palabras clave: Sistemas electorales, Reformas electorales, Castilla-La Mancha.

Abstract: Since Castilla-La Mancha reached its political autonomy 35 years ago, nine regional elections have been held for choosing the representatives for the regional Parliament. The electoral system has been changed in four occasions, the most recent three in the last two legislatures. This paper aims to identify the effects of the different components of the electoral system on issues such as the value of the vote, its proportionality, the regional party sub-system, or regional political pluralism. Also, the paper will examine the arguments set forth by parties defending the reforms and the real goals that may have been behind them.

Keywords: Electoral Systems, Electoral reforms, Castilla-La Mancha.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL; III. LOS EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL; 1. El prorrateo desviado de escaños y la desigualdad del voto; 2. La desproporcionalidad; 3. El sistema de partidos; IV. LAS RECIENTES REFORMAS DEL SISTEMA ELECTORAL; 1. Fraude, manipulación y diseño electoral; 2. La reforma de 2007; 3. La reforma de 2012; 4. La reforma de 2014; V. CONCLUSIONES.

* Fecha de recepción: 5 de julio de 2016.

Fecha de aceptación: 21 de septiembre de 2016.

** Investigador Predoctoral (FPI-UAM) en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: carlos.fernandez@uam.es.

I. INTRODUCCIÓN

Durante los primeros meses de la IX Legislatura de buena parte de las comunidades autónomas (2015-2019), muchas de ellas parecen haber iniciado procesos de reforma de los sistemas electorales de sus Asambleas legislativas. Esta situación resulta ciertamente sorprendente, puesto que los estudios sobre sistemas electorales apuntan a que las modificaciones en esta materia son una *rara avis* en perspectiva comparada. Los partidos que pueden impulsar con éxito la reforma electoral, o al menos permitirla, son precisamente aquellos que se han visto favorecidos por las reglas de juego electorales, por lo que no suelen tener incentivos para modificarlas¹. Dicho de otro modo, en circunstancias normales, los partidos no suelen encontrar motivos racionales para romper las *escaleras* por las cuales han ascendido al poder. De ahí el innegable interés jurídico y politológico de esta situación, tanto por su novedad tras más de tres décadas de funcionamiento autonómico como por las consecuencias que puede tener para el futuro formato de los sistemas o subsistemas de partidos autonómicos.

Parece existir un motivo principal que estaría detrás de esta peculiar *avalancha* de procesos de reforma electoral. El nuevo escenario político instalado en la mayor parte de las comunidades tras las elecciones autonómicas de 2015, caracterizado por el descenso de los dos partidos mayoritarios –Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE)– y por la fuerte irrupción de nuevas formaciones políticas –Podemos y Ciudadanos, fundamentalmente–, ha obligado a los primeros a depender de los segundos para gobernar. Enarbolando la bandera de la *regeneración democrática*, estos nuevos partidos están poniendo estratégicamente en la agenda política reformas institucionales a cambio de prestar su apoyo a los partidos tradicionales. Muchas de esas reformas se centran en el sistema electoral, y las principales propuestas aspiran a conseguir una mayor proporcionalidad entre votos y escaños, una menor desigualdad en el valor del voto y una mayor proximidad entre representantes y representados. Sería el caso, por ejemplo, de la reciente modificación del sistema electoral murciano en el año 2015, que ha sustituido las antiguas cinco circunscripciones por un distrito electoral único que abarca el conjunto del territorio de la comunidad y ha reducido la barrera legal del 5% al 3%.

Siendo cierto lo anterior, no lo es menos que durante la VIII Legislatura en la mayoría de comunidades autónomas (2011-2015), el PP propició un buen número de propuestas de reforma electoral en aquellas comunidades donde gobernaba. Mientras que en algunas regiones se limitó a anunciarlas o intentó ejecutarlas sin reunir los apoyos necesarios (como en Galicia, Extremadura, La Rioja, Islas Baleares y Madrid), en otras consiguió aprobarlas (como en las de Castilla-La Mancha y Cantabria). Su denominador común consistía en la reducción del tamaño de las Asambleas autonómicas por sedicentes razones de austeridad.

¹ KATZ, R. «Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?», en GALLAGHER, M.; MITCHELL, P., (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford (Oxford University Press), 2005, pp. 57-75.

El presente trabajo aborda el estudio del sistema electoral aplicado en las distintas elecciones autonómicas de Castilla-La Mancha, combinando una doble perspectiva. En primer lugar, y tomando el sistema como variable independiente, se aspira a evaluar los rendimientos producidos por las reglas electorales castellanomanchegas, en dimensiones tales como el valor del voto, la proporcionalidad, o el sistema de partidos. Este primer bloque de cuestiones se completará con la referencia a otros sistemas electorales, especialmente con los de ámbito autonómico, por ser este el marco comparativo más adecuado. En segundo término, y considerando el sistema electoral como variable dependiente, se abordará el análisis de las últimas reformas llevadas a cabo, tres de las cuales, sorprendentemente, han sido acometidas en las dos pasadas legislaturas. Así pues, una vez descritos los efectos que genera el sistema, se estará en condiciones de examinar los argumentos aducidos por los partidos que han impulsado las reformas, y quizás de dilucidar los verdaderos propósitos subyacentes tras estas modificaciones.

II. LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL

Desde que el sistema electoral castellanomanchego se aplicara por vez primera en los comicios autonómicos de 1983, se han mantenido inalterados algunos de sus elementos centrales, mientras que otros han sido modificados (ver tabla 1). Entre los que han permanecido estables, se encuentra el sistema de listas cerradas y bloqueadas, que es el habitual en todos los sistemas electorales de nuestro país, exceptuando al del Senado, que utiliza un sistema de voto limitado². Asimismo, se ha mantenido constante la fórmula proporcional D'Hondt de asignación de escaños, que, de nuevo, es la empleada en el resto de sistemas electorales que existen en España, con la excepción de la utilizada para el Senado que es un sistema electoral de tipo mayoritario. Por último, la elección de la provincia como circunscripción también se ha mantenido a lo largo de las nueve elecciones autonómicas celebradas. Así pues, Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo han sido las cinco circunscripciones que han conformado el sistema electoral manchego.

Por el contrario, existen otros elementos del sistema electoral sí han cambiado. Es el caso de la barrera legal de acceso al reparto de escaños, que, debido a que los sistemas electorales de las primeras elecciones autonómicas se rigieron por disposiciones transitorias contenidas en los Estatutos de Autonomía de las comunidades recién constituidas, se situó en el caso de Castilla-La Mancha en el 5% de los votos válidos emitidos en el conjunto de la región para las elecciones del año 1983. Sin embargo, tras la entrada en vigor de la primera ley electoral castellanomanchega en 1986³, de la II legislatura en adelante (período 1987-2015) se ha aplicado una barrera legal del 3% a nivel de circunscripción, es decir, a

² Sobre el funcionamiento del sistema electoral del Senado, vid. MONTABES PEREIRA, J.; ORTEGA VILLODRES, C., «El voto limitado en las elecciones al Senado español: estrategias de nominación y rendimientos partidistas en las elecciones de marzo de 2000», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 7, 2002, pp. 103-130.

³ Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

nivel provincial. En cualquier caso, estas barreras legales no han tenido operatividad hasta la fecha, pues, como se verá posteriormente, los *umbrales efectivos* han sido superiores⁴.

Con todo, las modificaciones de mayor entidad han tenido que ver con el número de escaños asignados a cada una de las provincias y, por ende, al total de diputados que componen las Cortes de Castilla-La Mancha. En las primeras elecciones de 1983, el número de representantes en el Parlamento regional ascendía a un total de 44. A partir de la aprobación de la ley electoral en 1986, los siguientes seis comicios autonómicos (1987, 1991, 1995, 1999, 2003 y 2007) se rigieron por un sistema electoral que aumentó ligeramente el tamaño de las Cortes a 47 escaños, con el siguiente reparto de diputados por circunscripciones: Albacete 10 escaños; Ciudad Real 11; Cuenca 8; Guadalajara 7; y Toledo 11. En realidad, la diferencia respecto al anterior sistema residía en que se asignaba un escaño adicional a las provincias más pobladas: Albacete, Ciudad Real y Toledo. En los comicios de 2011, y en virtud de la reforma electoral del año 2007 que se analizará con posterioridad, se amplió por segunda vez el número de escaños de las Cortes (de 47 a 49), asignándose un diputado adicional a las provincias de Guadalajara y Toledo, que pasaron a tener 8 y 12 escaños, respectivamente. Por último, y a partir de una nueva reforma en el año 2014, el parlamento resultante de las elecciones de 2015 redujo abruptamente su número de escaños, siendo esta la distribución de diputados entre provincias: Albacete 6 escaños; Ciudad Real 8; Cuenca 5; Guadalajara 5; y Toledo 9.

Una vez esbozados los rasgos básicos del sistema electoral y sus variaciones a lo largo de las distintas elecciones autonómicas, cabe destacar que el sistema ha sido reformado recientemente hasta en tres ocasiones en las dos últimas legislaturas (en los años 2007, 2012 y 2014). De las motivaciones políticas que laten tras estos cambios nos ocuparemos en el último apartado, pero antes conviene analizar los efectos desplegados por el sistema electoral en los distintos comicios autonómicos celebrados.

III. LOS EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL

1. El prorrateo desviado de escaños y la desigualdad en el valor del voto

Uno de los efectos que sistemáticamente ha producido el prorrateo de escaños entre las distintas circunscripciones de Castilla-La Mancha es la desigualdad en el valor del voto

⁴ El umbral efectivo es el porcentaje de votos mínimo con el que un partido consigue su primer escaño. 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; y el umbral máximo, es decir, el porcentaje de votos que, bajo las circunstancias más adversas, garantiza un escaño a un determinado partido. En cualquier caso, y aunque son varios los factores que influyen, la regla elemental es que cuanto mayor sea la magnitud de la circunscripción menor será el umbral efectivo y viceversa. Vid. LIJPHART, A., *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias (1945-1990)*, Madrid (Centro de Estudios Constitucionales), 1995; Vid. también, URDÁNOZ GANUZA, J., «Umbrales de representación y desproporcionalidad», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 121, 2008, pp. 133-166.

de los ciudadanos de las distintas provincias. La ley electoral aprobada en 1986 atribuía, de antemano, un mínimo inicial de 5 escaños a cada provincia; y disponía que los restantes 22, hasta completar los 47 que componían la Asamblea, se distribuyeran entre las distintas circunscripciones en proporción a su población. Es decir, se utilizaba un doble criterio, territorial y demográfico, por el que se otorgaba un mínimo inicial de escaños a cada una de las cinco circunscripciones con independencia de la población que residiese en ellas (53% de los escaños), y el resto de diputados hasta completar el total del parlamento, se repartían, ahora sí, atendiendo al número de habitantes de cada circunscripción (47% de los escaños).

La reforma del Estatuto de Autonomía en el año 1997 supuso un cambio de modelo, al establecer un prorrateo de escaños rígido entre las distintas provincias que el legislador autonómico estaba obligado a respetar⁵. Sin embargo, en la práctica no hubo una alteración en el número de escaños que correspondían a cada provincia, pues se dispuso que el número de escaños correspondientes a cada circunscripción no podía ser inferior al existente antes de la reforma.

Finalmente, la reciente reforma electoral del año 2014 retornó al viejo modelo, asignando 3 escaños a cada provincia y repartiendo los 18 restantes en función de la población⁶. Este cambio ha supuesto que el criterio poblacional (55% de los escaños) haya ganado algo de peso en detrimento del territorial (45% de los escaños).

Pues bien, el hecho de que el factor territorial haya determinado el prorrateo de aproximadamente la mitad de escaños ha supuesto que en Castilla-La Mancha haya existido *malapportionment*. Se habla de prorrateo desviado, o *malapportionment*, cuando existe una discrepancia entre el porcentaje de escaños que se eligen en una circunscripción y el porcentaje de población que se integra en la misma. El indicador de *malapportionment* de un sistema electoral refleja la divergencia total entre la distribución real de escaños por circunscripciones electorales y la distribución teórica en función de la población⁷.

En el conjunto de elecciones celebradas hasta la fecha, el promedio se ha situado en el 10,8% (ver tabla 2). Concretamente, en los últimos comicios de 2015 el grado de *malapportionment* fue de aproximadamente el 8%, lo cual significa que el 8% de los escaños se encontraba en distritos donde no le habría correspondido si se hubiese atendido únicamente a la población que reside en cada provincia.

⁵ Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

⁶ Art. 16 de la Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.

⁷ El índice se computa a partir de la siguiente fórmula: MAL [por *malapportionment*] = $(1/2) \sum |s_i - v_i|$, donde sigma se refiere a la suma de todos los distritos, s_i es el porcentaje de escaños asignados al distrito i , y v_i es el porcentaje de la población que reside en el distrito i ; vid., SAMUELS, D.; SNYDER, R., «The value of a vote: Malapportionment in comparative perspective», *British Journal of Political Science*, núm. 31, 2001, p. 655.

Con todo, estas cifras no son especialmente abultadas si se toman como referencia los restantes sistemas electorales existentes en España (ver tabla 3). En comparación con el resto de comunidades autónomas, Castilla-La Mancha se encuentra en el décimo lugar de aquellas con mayor prorrateo desviado de escaños, muy por detrás de comunidades como Canarias (32,8%), Islas Baleares (21,9%), Aragón (20,6%) o el País Vasco (19,5%). De hecho, las elevadas cifras de prorrateo desviado de las que adolecen los sistemas electorales autonómicos resultan ciertamente llamativas. Nueve de ellos sobrepasan el 10%, superando incluso al sistema electoral del Congreso de los Diputados, que suele ser señalado por la gran cantidad de circunscripciones sobrerrepresentadas que posee. A pesar de que en nuestro país las críticas sobre la desigualdad en el valor del voto suelen dirigirse precisamente contra el sistema electoral estatal, resulta destacable que sus niveles de *malapportionment* se vean superados por los de nada menos que ocho comunidades.

Es más, si se amplía el foco aún más y se compara el grado de *malapportionment* de los sistemas electorales españoles a nivel internacional, se puede observar cómo muchos de ellos se situarían en las primeras posiciones de un hipotético ranking mundial (ver tabla 4). Resulta sin duda sorprendente que tantas comunidades, encabezadas por Canarias, con poblaciones de entre uno y dos millones de habitantes y una superficie territorial limitada (aunque algunas con particularidades geográficas como las de los archipiélagos), compartan niveles de *malapportionment* superiores a países mucho más populosos y con una superficie geográfica mucho más extensa⁸.

Retomando el caso castellanomanchego, en términos prácticos el prorrateo desviado de escaños entre circunscripciones genera desigualdad en el valor del voto de sus ciudadanos. Así, las provincias menos habitadas (Cuenca y Guadalajara) han sido tradicionalmente sobrerrepresentadas, mientras que las más pobladas (Ciudad Real y Toledo) se han visto infrarrepresentadas. En todas las elecciones, el voto de un guadalajareño o de un conquense ha duplicado aproximadamente el valor del voto de un toledano. Sin ir más lejos, en las recientes elecciones de 2015, la incidencia en el resultado final de los sufragios de los ciudadanos de Cuenca fue 1,9 veces superior –casi el doble– que la de los de sus vecinos de Toledo. En cualquier caso, la desigualdad en el peso del voto entre los ciudadanos de Castilla-La Mancha, no es de las más elevadas de los sistemas electorales españoles, como prueba el ejemplo clásico del sistema del Congreso de los Diputados –3,9–, o las ratios de desigualdad máxima existentes en Comunidades como País Vasco –3,6–, Islas Baleares –3,7– o el caso extremo de Canarias –17,1– (ver tabla 5).

⁸ Para un análisis más detallado sobre la desproporcionalidad, la desigualdad del voto y el *malapportionment* en los sistemas electorales españoles, vid. FERNÁNDEZ, C.; MONTERO, J.R., «El sistema electoral canario: representación desproporcional y desigualdad del voto», en PÉREZ, G.; MÚJICA, V. (coords.), *Textos para la reforma del sistema electoral canario*, Gran Canaria (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria), 2016, pp. 21-68. Disponible en <<http://www.servicios.ulpgc.es/publicaciones/JPportal25/images/noticias/2016/PRB2Reforma%20electoraldigital.pdf>> [Consultado el 05/07/2016].

2. La desproporcionalidad

En sentido estricto, la desproporcionalidad electoral es la medida utilizada tradicionalmente por la Ciencia Política para calcular la desviación agregada entre la proporción de votos obtenidos y la proporción de escaños recibidos por cada partido⁹. De entre los factores que inciden sobre la desproporcionalidad de los resultados, el elemento más importante es sin duda la magnitud del distrito, esto es, el número de escaños que se eligen en cada una de las circunscripciones. En opinión de Rein Taagepera y Matthew S. Shugart, por ejemplo, «la magnitud del distrito tiene prácticamente un impacto mayor sobre la proporcionalidad del sistema [electoral] que ninguno de los otros factores»¹⁰.

Pues bien, si se parte de la tradicional división entre subtipos de circunscripciones plurinominales, Guadalajara y Cuenca pertenecerían al grupo de las circunscripciones medianas (entre 6 y 9 escaños), mientras que Albacete, Ciudad Real y Toledo se encuadrarían en el de las grandes (10 o más escaños). Como se acaba de apuntar, a pesar de que no es el único factor influyente, a medida que aumenta la magnitud de los distritos electorales también incrementa la probabilidad de que se produzcan niveles más altos de proporcionalidad. Es por ello por lo que la moderada magnitud de algunas de las circunscripciones de este sistema electoral, en combinación con la fórmula D'Hondt, han generado cierta desproporcionalidad. Diversos estudios han puesto de relieve una cuestión básica a este respecto: cuando se trata de la fórmula D'Hondt, el punto crítico de la proporcionalidad se sitúa en torno a los 8 o 9 escaños; es decir, si se rebasa ese umbral, los resultados son razonablemente proporcionales, mientras que por debajo del mismo la proporcionalidad se ve seriamente resentida. Así pues, en circunscripciones como Cuenca y Guadalajara, distritos que siempre se han situado por debajo de los 9 escaños, la fórmula D'Hondt ha intensificado su tendencia a favorecer los dos partidos más votados y, en especial, al vencedor. Por ello, como señala Vidal Marín, la no excesiva amplitud de los distritos castellanomanchegos, junto con la aplicación de la fórmula de conversión de votos en escaños D'Hondt, hacen que el sistema electoral haya arrojado unos resultados poco proporcionales¹¹. Con todo, en comparación con la desproporcionalidad que arrojan los restantes sistemas electorales españoles, el de Castilla-La Mancha ocupa el quinto lugar en el promedio histórico de mayor desproporcionalidad, por detrás de sistemas como el canario, el murciano o del Congreso de los Diputados (ver tabla 6).

Con la reforma electoral del año 2014, que redujo el tamaño de las Cortes de Castilla-La Mancha a 33 diputados, la situación se agravó de forma considerable. De modo que en las recientes elecciones de 2015, al disminuir el número de representantes, tres circunscrip-

⁹ LIJPHART, A., *Sistemas electorales y sistemas de partidos...*, ob. cit., p. 103.

¹⁰ TAAGEPERA, R.; SHUGART, M. S., *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven (Yale University Press), 1989, p. 112.

¹¹ VIDAL MARÍN, T., *Sistemas Electorales y Estado Autonómico. Especial consideración del Sistema Electoral de Castilla-La Mancha*, Toledo (Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha), 2006.

ciones pasaron a ser de tamaño mediano (Albacete, 6 escaños; Ciudad Real, 8; y Toledo, 9) y dos de tamaño pequeño (Cuenca, 5 escaños; y Guadalajara, 5). Como se acaba de subrayar, la baja magnitud de las circunscripciones despliega perniciosos efectos sobre la proporcionalidad de los resultados. De hecho, la magnitud media por circunscripción del sistema electoral manchego se queda ahora en 6,6 escaños, por lo que esta magnitud media es inferior incluso a la del sistema electoral del Congreso de los Diputados (6,7), que, como es bien sabido, suele recibir críticas por la desproporcionalidad que genera. Teniendo en cuenta estos datos, no debe extrañar que en las últimas elecciones de 2015 la reforma haya producido los resultados más desproporcionales de la serie autonómica histórica. Concretamente, el índice de desproporcionalidad de mínimos cuadrados de Gallagher se ha disparado hasta 15,82 (ver tabla 7).

Pues bien, si se presta atención a las bonificaciones y penalizaciones que han recibido los partidos en perspectiva histórica, se puede advertir el claro *sesgo mayoritario* que genera el sistema. En este sentido, se observa cómo los dos principales partidos de la región (PP y PSOE) se han visto sobrerrepresentados de forma sistemática en todas las elecciones. Hasta tal punto es así, que hasta en tres ocasiones se ha producido el fenómeno conocido como *mayorías fabricadas* (*manufactured majorities*)¹²: en 1987 y 1995 en beneficio del PSOE y en 2011 del PP. Por su parte, las fuerzas minoritarias han sido las más perjudicadas por este sistema: IU durante los nueve comicios autonómicos celebrados; UPyD en las elecciones de 2011; y Ciudadanos en las últimas elecciones de 2015, que con el 8,4% de los votos a nivel regional se ha quedado sin representación parlamentaria. El principal problema para los terceros partidos se encuentra en los altos umbrales efectivos existentes, esto es, el alto porcentaje de votos requerido para obtener al menos un escaño en cada distrito electoral. Decíamos en el primer apartado que la barrera electoral, es decir, el porcentaje mínimo de votos válidos que la ley electoral exige a un partido para poder entrar al reparto de escaños, y que en Castilla-La Mancha es del 3% a nivel provincial, no ha tenido operatividad hasta la fecha, al existir una barrera fáctica –el *umbral* efectivo– que exige a los partidos un porcentaje de voto superior para adjudicarse escaños.

Por último, resulta necesario prestar atención no solo a los *efectos mecánicos*, sino también ante los posibles *efectos psicológicos* que produce el sistema electoral¹³. En este sentido, cabe destacar que algunos estudios han detectado que el elector español es propenso al *voto útil*, también conocido como *estratégico* o *sofisticado*¹⁴. Por este motivo, no debe

¹² Con este término se hace referencia a la situación en la que, a causa del sistema electoral, un partido se hace con la mayoría absoluta en el Parlamento sin haber alcanzado el 50% de los votos. Este fenómeno es característico de los sistemas mayoritarios, pero es poco frecuente en los sistemas proporcionales. Vid. RAE, D., *The Political Consequences of Electoral Laws*, 2ª ed., New Haven (Yale University Press), 1971, p. 74.

¹³ DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, 3ª ed., México D. F. (Fondo de Cultura Económica), 1965.

¹⁴ Vid. LAGO, I.; LAGO, S., «El sistema electoral español: una cuantificación de sus efectos mecánico y psicológico», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, 2000, pp. 225-250; vid. también, MORENO, C.; OÑATE, P., «Tamaño del distrito y voto estratégico en España», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 107, 2004, pp. 123-151.

descartarse que el votante castellanomanchego sea una excepción a este respecto. Máxime si se tiene en cuenta las características centrípetas de la competición, así como los sesgos mayoritarios del sistema electoral, en especial tras la reforma de 2014. De hecho, y aunque esto requeriría de un análisis en mayor profundidad, este fenómeno podría haber contribuido al estancamiento en los apoyos electorales recibidos por IU desde los años noventa.

3. El sistema de partidos

El sistema de partidos castellanomanchego puede calificarse como sistema de partido predominante según la tipología propuesta por Sartori¹⁵. Y ello es así porque el PSOE ha obtenido en siete ocasiones consecutivas una mayoría absoluta de escaños en las Cortes de Castilla-La Mancha; por tanto, más de las cuatro legislaturas enlazadas que el politólogo italiano señala como mínimo para poder caracterizar así al sistema. Sin embargo, el propio autor advierte de que «un partido predominante puede, en cualquier momento, dejar de serlo. Cuando ocurra esto, o bien la pauta se restablece pronto o el sistema deja de ser de partido predominante»¹⁶. En el caso en cuestión, el PP consiguió quebrar la hegemonía socialista en la región en las elecciones de 2011, arrebatando al PSOE la mayoría absoluta. Sin embargo, en los recientes comicios autonómicos de 2015, el PSOE ha conseguido revertir de nuevo la situación, gracias al apoyo de los dos diputados de Podemos.

Lo que parece evidente, con independencia de las categorizaciones que se quieran formular, es que la estructura competitiva en la región es profundamente bipartidista (ver tabla 8). Así, los dos únicos partidos que han conseguido entrar en la Asamblea regional en todas las legislaturas han sido PP y PSOE. Sólo el CDS (con 4 escaños en las elecciones de 1987), IU (con 1 escaño en las elecciones de 1991 y 1995) y Podemos (con 2 escaños en las elecciones de 2015), han llegado a formar parte del paisaje parlamentario castellanomanchego, por lo que la presencia de terceros partidos ha sido meramente testimonial.

Sirvan de ejemplo los datos de concentración electoral¹⁷. La concentración electoral media tras nueve comicios autonómicos alcanza el 88,7% de los votos, mientras que la concentración parlamentaria es del 97,9% de los escaños. Este dato pone de manifiesto dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, evidencia que el comportamiento electoral de los votantes de esta Comunidad Autónoma es radicalmente bipartidista, puesto que aproximadamente nueve de cada diez electores han votado históricamente, o bien al PSOE, o bien al PP. Tanto es así, que es posible afirmar que Castilla-La Mancha ostenta el promedio autonómico más bajo en el índice del Número Efectivo de Partidos Parlamentarios –NEPP–¹⁸ (ver tabla 9). En segundo lugar, se confirma el *sesgo mayoritario* que se apuntaba anterior-

¹⁵ SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid (Alianza), 2005.

¹⁶ SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos*, ob. cit., pp. 245-246.

¹⁷ La concentración electoral es la suma de porcentaje de los dos partidos más votados. Por su parte, la concentración parlamentaria es la suma del porcentaje de las dos principales fuerzas parlamentarias.

¹⁸ TAAGEPERA, R. y SHUGART, M. S., *Seats and votes...*, ob.cit., 1989.

mente, puesto que el sistema electoral ha sobrerrepresentado a estos dos partidos de manera considerable, hasta el punto de que el porcentaje de escaños que consiguen entre ambos es más de nueve puntos porcentuales superior al que consiguen en votos.

Asimismo, debe tenerse presente la escasa fuerza de los partidos de ámbito no estatal –PANE¹⁹–, que nunca han superado el 2% de los votos en la región. Algo que diferencia la competencia partidista de esta región frente a otras comunidades autónomas (fundamentalmente, País Vasco, Cataluña, Navarra y Canarias), en las que al tradicional *cleavage ideológico*, se superpone otro eje de competición de naturaleza territorial, el *cleavage centro-periferia*, que cristaliza en un apoyo electoral de las formaciones nacionalistas y regionalistas que en algunos casos supera el 50%. Con la expresión *las Españas electorales*²⁰ se hace referencia a la heterogeneidad de los alineamientos electorales y partidistas sobre diferentes bases territoriales. De esta forma, las «distintas pautas de competición partidista nos obligan a que al referir a nuestro país la expresión sistema de partidos lo tengamos que hacer en plural, sistemas de partidos»²¹. Por todo ello, parece tener razón Ignacio Lago cuando afirma que «el estudio de la fragmentación de los sistemas de partidos en términos de la permisividad de los sistemas electorales y la intensidad de la estructura de *cleavages* tienen en las Comunidades Autónomas en España uno de sus laboratorios más interesantes. En efecto, España es el caso en el contexto europeo en el que los sistemas de partidos regionales, en plural, presentan mayores divergencias respecto al modelo nacional. Divergencias que no tienen tanto que ver con los sistemas electorales como con la importancia en cada caso de un *cleavage regional* que la progresiva profundización en el Estado autonómico ha acentuado»²².

En definitiva, frente a *las Españas electorales*, puede afirmarse que el subsistema de partidos de Castilla-La Mancha es uno de los que, junto al de Murcia, Extremadura o La Rioja, reproduce las pautas de competición electoral y partidista propias del modelo general o estatal²³. Ahora bien, a mi juicio, es posible matizar esta afirmación en dos sentidos: en primer lugar, la hegemonía socialista en el Congreso de los Diputados de los años ochenta y principios de los noventa no fue tan dilatada como lo ha sido en Castilla-La Mancha; y, en segundo término, los índices de fragmentación parlamentaria son diferentes, siendo ciertamente menor en el caso manchego (ver tabla 9). Así, el número de partidos relevantes en el Congreso de los Diputados ha sido superior, actuando los partidos nacionalistas

¹⁹ Vid., MOLAS, I. «Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos», en DE VEGA, P. (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid (Edicusa), 1977.

²⁰ VALLÈS, J.M., «Entre la regularidad y la indeterminación: balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1989)», en VIDAL-BENEYTO, J. (ed.), *España a debate. La política*, Madrid (Tecnos), 1991.

²¹ OCAÑA, F.; OÑATE, P., «Las elecciones autonómicas de 1999 y las Españas electorales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 90, 2000, p. 184.

²² LAGO, I., «Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1998-2000», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 7, 2002, pp. 131-158.

²³ OCAÑA, F.; OÑATE, P., «Las elecciones autonómicas de 1999 y las Españas electorales», ob. cit., p. 206.

(CIU y PNV fundamentalmente) como partidos bisagra y convirtiéndose en decisivos para comprender muchas de las dinámicas del sistema político español. Todo esto contrasta con el férreo bipartidismo que existe en Castilla-La Mancha y que le singulariza en cierto modo frente al sistema de partidos estatal que es algo más plural.

IV. LAS RECIENTES REFORMAS DEL SISTEMA ELECTORAL

1. Fraude, manipulación y diseño electoral

Antes de entrar a examinar las reformas, conviene diferenciar, como lo hace Jorge Urdániz, entre *fraude*, *manipulación*, y *diseño* electoral²⁴. Según este autor: «El fraude electoral es algo ilegal y cometido por definición en secreto. [...] Ha sido una práctica tan extendida que ha legado a nuestro idioma un jugoso vocablo que solo cobra existencia en el contexto de la picaresca electoral: el *pucherazo* [...] Al contrario que el fraude, la manipulación electoral es perfectamente legal. De hecho, la manipulación electoral consiste en elaborar un sistema electoral a medida y hacer que se convierta en ley. ¿A medida de quién? A medida de quienquiera que posean el poder de establecer, en un momento determinado, la ley electoral. No se trata de sortear la ley en nuestro beneficio, todo lo contrario: se trata de que sea la propia ley la que nos beneficie. Un diseño electoral, por último, consiste en una determinada teoría sobre cómo ha de ser la ley electoral. [...] Por supuesto, un manipulador electoral esconderá siempre sus verdaderos intereses egoístas [...] y los camuflará con ropajes de diseño electoral. Jamás dirá que defiende el sistema electoral porque el sistema electoral le beneficia a él, sino que acudirá a otras razones»²⁵.

Pues bien, es a partir de este marco conceptual desde donde se analizarán las modificaciones electorales que se expondrán a continuación. Concretamente, cuando se expongan los argumentos esgrimidos por los impulsores de la reforma, estaremos en el terreno del diseño electoral; por contra, cuando se trate de desenmascarar las motivaciones silenciadas que se esconden tras esas mismas reformas, estaremos en el campo de la manipulación electoral.

2. La reforma de 2007

Con anterioridad a la reforma electoral de 2007 existía una descompensación en la distribución de escaños entre las provincias de Toledo y Guadalajara. A la primera de ellas le correspondían 11 escaños, los mismos que a Ciudad Real, a pesar de tener aquella 109.000 habitantes más que esta última. Por su parte, a Guadalajara se le asignaban 7 escaños, uno menos que a la provincia de Cuenca, pese a que aquella había superado a esta última en

²⁴ URDÁNIZ GANUZA, J., *Veinte destellos de ilustración electoral*, Barcelona (Ediciones del Serbal), 2014, p. 15.

²⁵ URDÁNIZ GANUZA, J., *Veinte destellos de ilustración electoral*, ob. cit., p.15.

número de habitantes y electores. Dada esta situación, el legislador autonómico decidió resolver estas disfunciones. En la exposición de motivos de la Ley 12/2007 por la que se modificaba el sistema electoral, podía leerse lo siguiente: «El Presidente de la Junta advirtió [...] la singular situación a que se daría lugar si las elecciones [–las de 2007–] se convocaban de acuerdo a la Ley Electoral vigente, sin modificarla para atender a la desigual evolución demográfica habida en cada una de las circunscripciones electorales. [...] Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo para modificar la Ley Electoral, el Decreto de convocatoria se ajustó al tenor literal de la ley, para evitar que la celebración de las elecciones tuviera lugar en un clima marcado por acusaciones sobre la interferencia de la modificación de la ley en el proceso electoral; pero el Presidente de la Junta comprometió su palabra, para el caso de ser reelegido, de proceder a una inmediata modificación de la Ley Electoral». Y así fue: el PSOE obtuvo una nueva mayoría absoluta y llevó a cabo la reforma electoral, conforme a unos modos aseados desde el punto de vista democrático –dejando pasar unas elecciones entre la propuesta y su materialización– y apoyándose en unos argumentos razonables²⁶.

Ahora bien, esta modificación impulsada por el PSOE en solitario no está libre de toda sospecha, como se verá a continuación. La reforma de 2007 dejaba el reparto de escaños de la siguiente manera: Albacete 10; Ciudad Real 11; Cuenca 8; Guadalajara 8; y Toledo 12. Si se presta atención, todas las circunscripciones excepto Ciudad Real tienen un número par de escaños. Esta situación, que a simple vista pudiera parecer intrascendente, no lo es en absoluto desde el punto de vista de la ingeniería electoral.

Antes señalábamos que el comportamiento electoral en Castilla-La Mancha es puramente bipartidista y que la posibilidad de que los terceros partidos consigan un escaño es remota, debido al elevado umbral efectivo. Pues bien, como apunta Mezo, «cuando los votos están muy concentrados en dos fuerzas, relativamente similares, y el número de diputados es par, lo normal es que cada una se lleve la mitad de los diputados disponibles en la provincia. Para que no suceda así, los votos del primer partido tienen que ser bastante superiores a los del segundo partido»²⁷. Así, y aplicando la fórmula D'Hondt, para romper el empate, con 8 diputados el primer partido necesita sacar más de 1,25 veces los votos del segundo partido; para 10 diputados, 1,20 veces los votos del segundo; y para 12 diputados, más de 1,16 veces. Gracias a esta estrategia, que podemos denominar la *regla par-impar*, existían muchas posibilidades de que en cuatro provincias tanto PP como el PSOE se adjudicasen

²⁶ Es más, el propio Tribunal Constitucional se pronunció sobre la distribución de escaños de la ley electoral de Castilla-La Mancha antes de la reforma. Así, en el Auto 240/2008, FJ 2, el Alto Tribunal dejó apuntada esta interesante reflexión: «una prolongada inacción del legislador, consintiendo durante períodos excesivos alteraciones significativas que desvirtúen la proporcionalidad de la atribución de escaños, puede llegar a provocar la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma que establezca la distribución». Por su parte, la STC 19/2011 avaló la constitucionalidad de la reforma de 2007 por la que se aumentaron a 49 el número total de diputados.

²⁷ MEZO, J.: «De Bush/Gore a Barreda/Cospedal», entrada de blog de 7 de junio de 2011. Disponible en <<http://www.malaprensa.com/2011/06/de-bushgore-barredacospedal.html>>. [Consultado el 05/07/2016].

el mismo número de diputados, con independencia de qué partido venciese en cada una²⁸. Y el desempate lo rompería la provincia con número impar de diputados, Ciudad Real, donde en una batalla a dos bandas, bastaba con superar con un voto al rival para llevarse un diputado más.

En definitiva, no parece una simple casualidad el hecho de que Ciudad Real fuera la única provincia en que podría darse esta peculiar circunstancia, dado que se trata del feudo electoral por antonomasia para el PSOE en Castilla-La Mancha, siendo el lugar donde ha vencido en todas las elecciones celebradas hasta la fecha, incluidas las de 2011, en las que fue superado por el PP en el resto de provincias.

3. La reforma de 2012

Algo similar sucedió con la reforma de 2012, impulsada en esta ocasión por el PP, aunque dicha reforma no llegase a aplicarse a ningún proceso electoral al ser derogada por una nueva modificación de las reglas del juego en el año 2014. En esta ocasión se volvieron a esgrimir argumentos demográficos: la región había experimentado un crecimiento demográfico considerable, pues había incrementado su población un 7% entre 2007 y 2011, muy por encima de la media nacional. Además, se denunció los perniciosos efectos que podía tener la anterior distribución de escaños. Así se pronunciaba la exposición de motivos de la Ley 4/2012: «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 pudiera 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 solo una de ellas».

El nombre técnico de este fenómeno es el de *resultados no monotónicos* y, efectivamente, estuvieron a punto de producirse en las elecciones de 2011. Si en la circunscripción de Guadalajara 1.400 votantes del PP hubieran dirigido su voto al PSOE y, por tanto, el PP hubiera vencido al PSOE *tan solo* con un margen de 9,8 puntos en esta provincia, las cosas habrían cambiado radicalmente. Se habría producido un empate en escaños en esta circunscripción –4 para cada partido– y habría sucedido algo inaudito en nuestra historia democrática: que un partido con menos votos que otro alcanzase la mayoría absoluta en la Cámara, con las tremendas consecuencias en términos de legitimidad que esto hubiera producido²⁹.

²⁸ El batacazo del PSOE en las elecciones de 2011 fue considerable. Por ello, y de forma inesperada, el PP consiguió vencer con un amplio margen de 12 puntos porcentuales en Guadalajara, con lo que consiguió 5 escaños frente a los 3 del PSOE, rompiendo lo pronosticado por la *regla par-impar*. Este resultado inclinó la balanza hacia el lado popular, permitiendo que la suma final de diputados en las Cortes de Castilla-La Mancha fuera de 25 a 24 a favor del PP.

²⁹ Resultados no monotónicos se han producido en otras Comunidades Autónomas como Cataluña, País Vasco, Asturias o Canarias. Sin embargo, en ninguna de estas Comunidades la situación habría alterado la formación del Gobierno como sí hubiera ocurrido en Castilla-La Mancha.

Siendo esto cierto, no lo es menos que los impulsores de la reforma se olvidaron de indicar que dicha modificación beneficiaba claramente al PP, utilizando también la *regla par-impar*. Así, al establecer el siguiente reparto de escaños, Albacete 10, Ciudad Real 12, Cuenca 9, Guadalajara 9 y Toledo 13, tres provincias se quedaban con un número impar y dos con número par. Entre las de cifra impar estaban Guadalajara –principal bastión de los populares en esta Comunidad, donde el PP ha vencido en seis de las nueve ocasiones–, Cuenca –su segunda provincia favorita, pues ha ganado en cuatro ocasiones– y Toledo –lugar donde tradicionalmente ha vencido el PSOE, pero donde el PP ha logrado la victoria en 2011 y 2015–. Por el contrario, se restableció el número par de diputados en Ciudad Real –provincia socialista por antonomasia–. En suma, la reforma se articuló de nuevo en torno a la *regla par-impar*, pero en sentido contrario, es decir, otorgando un número par a las provincias tradicionalmente socialistas, e impar en aquellas otras donde el comportamiento de los votantes suele ser más favorable al PP, al menos en los últimos tiempos.

4. La reforma de 2014

La reforma electoral llevada a cabo en Castilla-La Mancha en el año 2014 fue ciertamente controvertida en el plano político³⁰. 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 coadyuvaba 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 por motivos de austeridad, 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, que establecía una horquilla de entre 25 y 35 diputados para el Parlamento castellanomanchego. Con ello, dio un giro de ciento ochenta grados, pues a principios de esa misma legislatura, en el año 2012, había aprobado una reforma electoral en un sentido diametralmente opuesto. Si con la reforma electoral de 2012 se aumentó el número de escaños de 49 a 53³¹, con esta reforma se redujo su número drásticamente, conforme a la horquilla establecida en el Estatuto de Autonomía. Finalmente, la reciente Ley 4/2014, de 21 de julio, fijó el tamaño de las Cortes manchegas en 33 diputados, asignando 3 escaños

³⁰ Por lo que respecta a los problemas que entraña esta reforma del sistema electoral desde la perspectiva jurídico-constitucional, vid. FERNÁNDEZ, C., «La reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha de 2014», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 11, 2016, pp. 76-85. <http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/cuadernos11_junio_2016.pdf> [Consultado el 05/07/2016].

³¹ Como se ha señalado, 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 extinguida la controversia, por pérdida sobrevenida del objeto.

a cada provincia y repartiendo los 18 restantes en función de la población. El decreto 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 se ha indicado 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, conviene 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.

Pues bien, en esta reforma se empleó de nuevo la *regla par-impar* en favor del partido que impulsaba la reforma: provincias históricamente favorables a los socialistas, número par, y provincias donde el comportamiento de los votantes acostumbra a ser más favorable a los populares, número impar. Asimismo, el reparto inicial de tres escaños por provincia, sobrerrepresenta a las menos pobladas (Cuenca y Guadalajara), haciendo el voto más valioso en aquellas circunscripciones donde el PP cosecha un importante apoyo electoral.

Con todo, quizá lo más relevante desde una perspectiva democrática sea el pequeño tamaño del parlamento y, en consecuencia, la baja magnitud de los distritos que produce esta fuerte disminución en el número de escaños. De este modo, las Cortes castellanomanchegas han pasado a ser la cámara autonómica que menos diputados tiene de toda la España autonómica junto a La Rioja, pese a tener seis veces y media más habitantes que esta Comunidad. Además, resulta llamativo que existan otras ocho comunidades autónomas con menor población que Castilla-La Mancha y, sin embargo, esta tenga un parlamento con un número de representantes menor.

Esta operación no es en absoluto intrascendente. 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. Así lo corroboran, por cierto, los resultados de las recientes elecciones autonómicas de 2015, las primeras en las que el nuevo sistema electoral ha sido aplicado (ver tabla 10). De entrada, debe recalarse que el gran partido damnificado por este nuevo sistema ha sido Ciudadanos, que con el 8,64% de los votos a nivel autonómico se ha quedado a las puertas del Parlamento. Probablemente 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 solo 2 escaños, si bien es cierto que su presencia ha sido determinante para pactar con el PSOE el desalojo del PP del Gobierno castellanomanchego. 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. De ahí que los grandes favorecidos hayan 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 castellanomanchegas con el 48,5% y el 45,5% de los escaños, también respectivamente.

Así pues, el aspecto que resulta más cuestionable de esta reforma es el que se refiere a los elevados umbrales efectivos que es necesario superar para entrar al reparto de escaños. Ahora, dichos umbrales se sitúan entre el 7,8% de los votos necesarios en Toledo para conseguir un escaño y el 13,3% que se requiere en Guadalajara y Cuenca —donde prácticamente se duplica el porcentaje necesario respecto a la anterior reforma—³². En suma, los terceros partidos se topan con un obstáculo muy complicado de salvar para formar parte de la vida parlamentaria manchega.

Sin embargo, la exposición de motivos de la citada Ley no se pronuncia sobre estas cuestiones. Para el legislador, las razones de la reforma son otras bien distintas, tal y como se desprende del siguiente fragmento: «muchos son los esfuerzos y ajustes que se han solicitado a los castellanomanchegos para solucionar la 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 castellano-manchega».

Además, debe tenerse presente que esa decisión fue adoptada incluso a pesar de que en la misma legislatura se decidió suprimir el sueldo de los diputados —las retribuciones fijas— y, en consecuencia, estos solo cobran las dietas correspondientes a la asistencia a plenos y comisiones. Aunque la medida pueda llegar a considerarse ejemplarizante para algunos, lo cierto es que el grueso de las partidas presupuestarias no reside en los costes que generan los representantes políticos, sino, más bien, en las decisiones que estos toman en forma de políticas públicas. Así las cosas, más que sobre el control del gasto, sobre lo que la reforma incide verdaderamente es sobre la capacidad del sistema electoral para garantizar la representación de las diversas sensibilidades ideológicas y políticas de la ciudadanía manchega.

³² El umbral efectivo 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. Vid. LIJPHART, A., *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, ob. cit., pp. 63 y ss.

Sobre todo para aquellos electores que decidan dirigir su voto a terceros partidos y nuevas formaciones, como puede haber sido el caso de Podemos y Ciudadanos en las elecciones de 2015.

A decir verdad, lo cierto es que en el contexto en el que se llevó a cabo la reforma, las encuestas comenzaban a vaticinar un importante descenso de los dos principales partidos y un aumento en la intención de voto a nuevas formaciones. Esta situación comenzó a cristalizar en el plano institucional a partir de las elecciones al Parlamento europeo en mayo de 2014 y quedó corroborado por los resultados de las elecciones autonómicas y locales de mayo de 2015. Da la sensación, pues, de que lo que la reforma perseguía soterradamente era blindar el *statu quo* del sistema de partidos en Castilla-La Mancha ante una posible fragmentación del escenario político, en lo que supone un ataque deliberado al *pluralismo político* de la región castellanomanchega. Algo ciertamente preocupante, pues dicho principio aparece en el primer artículo de la Constitución Española –junto a la libertad, la justicia y la igualdad–, como uno de los valores superiores que debe iluminar nuestro ordenamiento jurídico, incluida, como es evidente, la propia normativa electoral³³.

V. CONCLUSIONES

La celebración de nueve elecciones autonómicas permite hacer balance de los rendimientos del sistema electoral aplicado a las Cortes de Castilla-La Mancha. En primer lugar, es posible señalar que el diseño del sistema electoral ha producido desigualdad en el valor del voto de los ciudadanos. Ello se debe a que desde un inicio la ley electoral reservó un mínimo inicial de escaños a las circunscripciones, haciendo que menos de la mitad se repartieran en función de la población residente en cada una de las provincias. La consecuencia de este *malapportionment* ha sido la sobrerrepresentación de los distritos electorales menos poblados (Cuenca y Guadalajara) y la infrarrepresentación de los más poblados (Ciudad Real y Toledo). En segundo lugar, se ha podido comprobar cómo la combinación de la moderada magnitud de las circunscripciones, unida a la aplicación de la fórmula D'Hondt, ha generado cierta desproporcionalidad. El sistema produce un claro *sesgo mayoritario*, que ha bonificado sistemáticamente a los dos grandes partidos (PSOE y PP) y ha permitido que se produzcan hasta tres *mayorías manufacturadas*. Asimismo, los elevados umbrales efectivos, muy especialmente a partir de la reforma electoral de 2014, han lastrado a los terceros partidos (IU tradicionalmente y Podemos y Ciudadanos en las elecciones de 2015).

³³ Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en sus recientes sentencias 197/2014, de 4 de diciembre y 15/2015, de 5 de febrero ha rechazado que la reforma electoral sea inconstitucional. A su entender, la reducción del número de diputados autonómicos que lleva a cabo el Estatuto de Autonomía y materializó la ley electoral no vulnera ni la proporcionalidad, ni el principio del pluralismo político, ni el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad. Para un análisis más detallado de estas dos sentencias, vid. GARROTE DE MARCOS, M. «El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 32, 2015, pp. 279-300.

En tercer lugar, se ha constatado que el comportamiento electoral de esta Comunidad es profundamente bipartidista, tal y como ponen de relieve los indicadores de concentración y fragmentación. La presencia de terceros partidos en la vida parlamentaria manchega ha sido puramente anecdótica. No obstante lo anterior, todo apunta a que esta situación no es producto del sistema electoral, sino, más bien, de la inexistencia de un *cleavage territorial* que, a diferencia de lo que sucede en otras comunidades autónomas, no ha producido partidos nacionalistas o regionalistas fuertes. Dentro de las dinámicas bipartidistas, las siete mayorías absolutas consecutivas del PSOE, solo interrumpidas por la victoria del PP en 2011, ha permitido caracterizar el sistema de partidos castellanomanchego como un sistema de partido predominante.

El segundo gran bloque del estudio se ha centrado en las tres últimas reformas del sistema electoral, acometidas en las dos legislaturas anteriores. De forma preliminar, se ha reflexionado sobre las diferencias entre fraude, manipulación y diseño electoral. Esta distinción es fundamental para comprender la dialéctica entre los argumentos esgrimidos por las exposiciones de motivos y las verdaderas motivaciones silenciadas por los partidos impulsores de las reformas. La reforma de 2007, promovida por el PSOE con el objetivo de paliar las disfunciones que la evolución demográfica había ocasionado en la distribución de escaños entre las provincias, instauró lo que aquí se ha denominado la *regla par-impar*. Esta estrategia de ingeniería electoral, solo válida en condiciones de competencia a dos bandas como ocurre en Castilla-La Mancha, consiste en asignar un número par de escaños en las provincias donde es probable que el partido interesado vaya a obtener menos votos que su rival, y cifra impar en aquellas otras provincias donde es probable que el partido interesado vaya a vencer. Esta maniobra de manipulación electoral consiste en rentabilizar lo máximo posible los votos recibidos y neutralizar los del adversario, con el fin último de acaparar más escaños que el rival en el cómputo final, asegurándose así el control de la cámara. Como se ha podido comprobar, este mecanismo de manipulación electoral ha sido utilizado tanto por el PSOE (reforma de 2007), como por el PP (reformas de 2012 y 2014).

Por otra parte, la modificación electoral de 2014, la más polémica de todas, fue impulsada por el PP, convirtiendo en papel mojado su anterior reforma del año 2012. Esta modificación, cuyo propósito oficial era el de contribuir a la austeridad de los poderes públicos y a la regeneración democrática, redujo de manera drástica el número de escaños de la cámara regional, convirtiéndola en la que menos diputados tiene de toda la España autonómica. La baja magnitud de las circunscripciones, además de producir unos resultados muy desproporcionales, genera unos altos umbrales efectivos que dificultan sobremanera la presencia de terceros partidos en el Parlamento de Castilla-La Mancha: en las elecciones de 2015, Ciudadanos, con más del 8,5% de los votos a nivel regional, no ha obtenido ningún diputado. En definitiva, esta reforma destaca por el menoscabo que puede llegar a producir en el pluralismo político castellanomanchego, en un contexto como el actual, en el que el panorama electoral nacional parece evolucionar hacia un aumento de la oferta partidista,

que se refleja en el descenso del apoyo a las grandes fuerzas políticas tradicionales y en la irrupción de nuevas opciones.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, 3ª ed., Ciudad de México (Fondo de Cultura Económica), 1965.
- FERNÁNDEZ, C., «La reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha de 2014», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 11, 2016, pp. 76-85. <http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/cuadernos11_junio_2016.pdf> [Consultado el 05/07/2016].
- FERNÁNDEZ, C.; MONTERO, J.R., «El sistema electoral canario: representación desproporcional y desigualdad del voto», en PÉREZ, G.; MÚJICA, V. (coords.), *Textos para la reforma del sistema electoral canario*, Gran Canaria (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria), 2016, pp. 21-68. Disponible en <<http://www.servicios.ulpgc.es/publicaciones/JPportal25/images/noticias/2016/PRB2Reforma%20electoraldigital.pdf>> [Consultado el 05/07/2016].
- GARROTE DE MARCOS, M. «El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 32, 2015, pp. 279-300.
- KATZ, R. «Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?», en GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford (Oxford University Press), 2005.
- LAGO, I.; LAGO, S., «El sistema electoral español: una cuantificación de sus efectos mecánico y psicológico», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, 2000, pp. 225-250.
- LAGO, I., «Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1998-2000», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 7, 2002, pp. 131-158.
- LIJPHART, A.: *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias (1945-1990)*, Madrid (Centro de Estudios Constitucionales), 1995.
- LLERA, F. J., «Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 82, 1998, pp. 127-157.

- MEZO, J., «De Bush/Gore a Barreda/Cospedal», entrada blog de 7 de junio de 2011. Disponible en <<http://www.malaprensa.com/2011/06/de-bushgore-barreda-cospedal.html>>. [Consultado el 05/07/2016].
- MONTABES PEREIRA, J.; ORTEGA VILLODRES, C., «El voto limitado en las elecciones al Senado español: estrategias de nominación y rendimientos partidistas en las elecciones de marzo de 2000», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 7, 2002, pp.103-130.
- MOLAS, I. «Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos», en DE VEGA, P. (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid (Edicusa), 1977.
- MORENO, C.; OÑATE, P., «Tamaño del distrito y voto estratégico en España», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 107, 2004, pp. 123-151.
- OCAÑA, F.A.; OÑATE, P., «Las elecciones autonómicas de 1999 y las Españas electorales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 90, 2000, pp. 183-228.
- OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, Barcelona (Generalitat de Catalunya e Institut d'Estudis Autònoms), 2011.
- PALLARÉS, F., «Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. Aspectos institucionales», en MONTABES, J. (ed.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español*, Madrid (Centro de Investigaciones Sociológicas/Parlamento de Andalucía), 1998.
- POLITIKON [AA. VV.], *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*. Barcelona (Debate), 2014.
- RAE, D., *The Political Consequences of Electoral Laws*. 3ª ed., New Haven (Yale University Press), 1971.
- SAMUELS, D.; SNYDER, R., «The value of a vote: Malapportionment in comparative perspective», *British Journal of Political Science*, núm. 31, 2001, pp. 251-271.
- SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid (Alianza editorial), 2005.
- TAAGEPERA, R.; SHUGART, M. S., *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven (Yale University Press), 1989.
- URDÁNOZ GANUZA, J., «Umbral de representación y desproporcionalidad», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 121, 2008, pp.133-166.
- URDÁNOZ GANUZA, J., *Veinte destellos de ilustración electoral*, Barcelona (Ediciones del Serbal), 2014.

VALLÈS, J.M., «Entre la regularidad y la indeterminación: balance sobre el comportamiento electoral en España (1977-1989)», en VIDAL-BENEYTO, J. (ed.), *España a debate. La política*, Madrid (Tecnos), 1991.

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

ANEXOS

Tabla 1. Características y evolución del sistema electoral de la Castilla-La Mancha.

Año	Referencia legislativa	Tipo de listas	Tamaño de las Cortes	Fórmula electoral	Distritos y número de escaños	Barrera electoral
-1983	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (Disp. Trans.1ª).	Cerradas y bloqueadas	44 escaños	D'Hondt	Albacete (9) Ciudad Real (10) Cuenca (8) Guadalajara (7) Toledo (10)	5% a nivel regional
-1987 -1991 -1995 -1999 -2003 -2007	Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha (arts. 15-18).	Cerradas y bloqueadas	47 escaños	D'Hondt	Albacete (10) Ciudad Real (11) Cuenca (8) Guadalajara (7) Toledo (11)	3% a nivel de distrito
-2011	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 (reforma art. 16).	Cerradas y bloqueadas	49 escaños	D'Hondt	Albacete (10) Ciudad Real (11) Cuenca (8) Guadalajara (8) Toledo (12)	3% a nivel de distrito

Tabla 1. Características y evolución del sistema electoral de la Castilla-La Mancha.
(Continuación).

Año	Referencia legislativa	Tipo de listas	Tamaño de las Cortes	Fórmula electoral	Distritos y número de escaños	Barrera electoral
Aunque entró en vigor, no se aplicó a ningún proceso electoral	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 (reforma art. 16).	Cerradas y bloqueadas	53 escaños	D'Hondt	Albacete (10) Ciudad Real (12) Cuenca (9) Guadalajara (9) Toledo (13)	3% a nivel de distrito
-2015	-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 (reforma art. 16).	Cerradas y bloqueadas	33 escaños	D'Hondt	Albacete (6) Ciudad Real (8) Cuenca (5) Guadalajara (5) Toledo (9)	3% a nivel de distrito

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Evolución del *malapportionment* en las ocho elecciones celebradas hasta la fecha en Castilla-La Mancha (en porcentajes).

1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	PROMEDIO
12	11,1	10,7	10,9	11	11	11,1	11,5	8	10,8

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. El *malapportionment* de las comunidades autónomas en función de la población de derecho y en las elecciones autonómicas de 2015 (en porcentajes)^a.

Posición	Comunidad autónoma	Malapportionment
1	Canarias	32,80
2	Islas Baleares	21,88
3	Aragón	20,56
4	País Vasco	19,52
5	Galicia	14,53
6	Comunidad Valenciana	12,64
7	Andalucía	11,46
8	Cataluña	10,46
9	Castilla y León	8,34
10	Castilla-La Mancha	7,96
11	Extremadura	7,45
12	Principado de Asturias	6,85
13	Región de Murcia	4,93

^a No están incluidas las comunidades de Cantabria, Madrid, Navarra y La Rioja, en las que por utilizar una única circunscripción no existe *malapportionment*.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de población del INE a 1 de enero de 2015.

Tabla 4. Los 26 casos con mayores niveles de *malapportionment* entre 78 países y 13 comunidades españolas (en porcentajes).

Posición	País/Comunidad Autónoma	Malapportionment
1	Canarias	32,80
2	Tanzania	26,19
3	Baleares	21,88
4	Corea del Sur	20,75
5	Aragón	20,56
6	Ecuador	20,40
7	País Vasco	19,52
8	Kenia	19,46
9	Ghana	17,82
10	Zambia	17,25
11	Islandia	16,84
12	Bolivia	16,77
13	Malawi	16,59
14	Santa Lucía	16,22
15	Chile	15,09
16	Galicia	14,53
17	Argentina	14,05

Tabla 4. Los 26 casos con mayores niveles de *malapportionment* entre 78 países y 13 comunidades españolas (en porcentajes).
(Continuación).

Posición	País/Comunidad Autónoma	Malapportionment
18	Gambia	13,95
19	Colombia	13,24
20	Andorra	13,07
21	Comunidad Valenciana	12,64
22	Andalucía	11,46
23	Cataluña	10,46
24	España	10,15
25	Brasil	9,13
26	Georgia	8,96

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de SAMUELS, D.; SNYDER, R., *ob.cit.*, y de la tabla 3.

Tabla 5. Las máximas ratios de desigualdad de las comunidades autónomas y el Congreso de los Diputados en las últimas elecciones hasta 2015 (en porcentajes)^a.

Posición	Comunidad Autónoma	Máxima ratio de desigualdad
1	Canarias	17,1
2	Congreso de los Diputados	3,9
3	Islas Baleares	3,7
4	País Vasco	3,6
5	Aragón	2,8
6	Comunidad Valenciana	2,6
7	Andalucía	2,3
8	Cataluña	2,2
9	Galicia	2,1
10	Castilla y León	1,9
11	Castilla-La Mancha	1,9
12	Asturias	1,8
13	Murcia	1,4
14	Extremadura	1,4

^aNo están incluidas las comunidades de Cantabria, Madrid, Navarra y La Rioja, en las que por utilizar una única circunscripción el voto de todos sus ciudadanos tiene idéntico valor.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de población del INE a 1 de enero de 2015.

Tabla 6. Índices de desproporcionalidad en las elecciones autonómicas, 1983-2015, y en las elecciones generales para el Congreso de los Diputados, 1977-2015.

Posición	Sistemas electorales	Promedio histórico del índice de Gallagher
1	Canarias	7,25
2	Murcia	7,14
3	Congreso de los Diputados	7,10
4	Castilla y León	6,71
5	Castilla-La Mancha	6,35
6	Islas Baleares	6,11
7	Comunidad Valenciana	5,54
8	Andalucía	5,05
9	Asturias	4,81
10	Cantabria	4,59
11	La Rioja	4,55
12	Galicia	4,5
13	Aragón	4,12
14	Cataluña	3,91
15	Extremadura	3,87
16	Navarra	3,26
17	País Vasco	3,05
18	Madrid	2,64

^a El índice de desproporcionalidad es el de mínimos cuadrados de Gallagher.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7. Evolución del índice de desproporcionalidad (Gallagher) en las nueve elecciones celebradas hasta la fecha en Castilla-La Mancha.

1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	PROMEDIO
8,06	6,82	5,92	5,44	3,69	3,21	3,88	4,79	15,82	6,35

^a El índice de desproporcionalidad es el de mínimos cuadrados de Gallagher.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8. Evolución del Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPP) en las nueve de elecciones celebradas hasta la fecha en Castilla-La Mancha.

1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	PROMEDIO
2	2,29	2,02	2,08	1,98	1,9	1,98	2	2,25	2,06

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9. Promedio del Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPP) en los Parlamentos autonómicos y en el del Congreso de los Diputados.

Puesto	Comunidades Autónomas	NEPP
1	País Vasco	4,27
2	Navarra	3,99
3	Canarias	3,64
4	Cataluña	3,5
5	Aragón	3,27
6	Baleares	3,15
7	Principado de Asturias	2,97
8	Cantabria	2,92
9	Comunidad Valenciana	2,67
10	Galicia	2,63
11	España	2,6
12	Andalucía	2,56
13	Congreso de los Diputados	2,56
14	La Rioja	2,39
15	Extremadura	2,31
16	Castilla y León	2,28
17	Murcia	2,13
18	Castilla-La Mancha	2,06

Fuente: Elaboración propia

Tabla 10. Resultados de las elecciones autonómicas de Castilla-La Mancha en 2015.

Partidos	Escaños	% Votos	% Escaños	Prima/Penalización
PP	16	37,49 %	48,48 %	+ 10,99 %
PSOE	15	36,11 %	45,45 %	+ 9,34 %
PODEMOS	2	9,75 %	6,06 %	- 2,61 %
CIUDADANOS	0	8,64%	0 %	-8,64 %
GANEMOS-LV-IU	0	3,1 %	0 %	- 3,1 %

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