

Algo se mueve (hay vida) en la circunscripción electoral

Sumario: RESUMEN.—I. CONSIDERACIONES GENERALES.—II. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL EN EL ÁMBITO ESTATAL.—2.1. En las elecciones al Parlamento Europeo.—2.2. En las elecciones al Congreso de los Diputados.—III. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO.—IV. DUDAS Y PREGUNTAS DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD.—V. VIEN- TOS DE REFORMA.—5.1. En la elección al Parlamento Europeo.—5.2. En la elección al Congreso de los Diputados.—5.3. En el ámbito autonómico.—VI. APÉNDICE.

RESUMEN

Con este trabajo se quiere realizar inicialmente una modesta reflexión sobre las circunstancias del proceso que han llevado a la delimitación de las numerosas circunscripciones electorales habilitadas en España, para continuar después intentando precisar las dudas e interrogantes que se derivan del mismo, y concluir finalmente, con la exposición de los importantes cambios que se avecinan en un futuro próximo para mejorar y corregir las disfunciones observadas.

La circunscripción electoral es la pieza más sensible del sistema electoral hasta el punto de que un cambio aparentemente menor en la misma, es capaz de transformar un sistema proporcional en un sistema mayoritario, pudiendo hacer pensar incluso que se ha cambiado de sistema. Consciente de esta importancia, se toman como referencia los distintos ámbitos territoriales de nuestras circunscripciones electorales —europeo, nacional, autonómico—, para indicar qué procesos de reforma se están produciendo actualmente en los mismos.

PALABRAS CLAVE: *Circunscripción, provincia, proporcionalidad, territorio.*

* Letrado del Parlamento de Cantabria. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Con independencia de las interrogantes y dudas que pueda suscitar la originalidad de su titulación, conviene precisar que este trabajo no tiene más objeto que efectuar una modesta reflexión en torno a los condicionantes y circunstancias que acompañaron el delicado proceso de delimitación de las numerosas circunscripciones electorales habilitadas en España, Estado de naturaleza compuesta en el que, a raíz de la aprobación de la Constitución de 1978, ha florecido un ingente mundo parlamentario —un parlamento bicameral, las Cortes españolas, y diecisiete parlamentos autonómicos—, así como una copiosa legislación, de uno y otro signo, que pretende ordenar tan delicada materia, y complementariamente, preguntarse tanto por las virtudes y defectos del trabajo realizado, como por las novedades y cambios que proceda introducir para mejora del mismo.

Por lo demás, y para centrar convenientemente el objeto de nuestro estudio, al margen de la idea más o menos amplia o concisa que se pudiera tener de lo que deba ser un sistema electoral, hemos de convenir en que la circunscripción electoral constituye, en todo caso, piedra angular, elemento insustituible y fundamental del mismo. Abundando en la cuestión, no está de más recordar la distinción, ya clásica, que hace algunos años formulara SCHEPIS¹ diferenciando entre lo que considera sistema electoral en sentido amplio o en sentido estricto, y de la misma manera, traer a colación el concepto de síntesis expresado posteriormente por NOHLEN², quien partiendo del planteamiento estricto del profesor italiano, se refiere al sistema electoral como el proceso técnico que subyace en la distribución de los escaños, incluyendo en el mismo la regulación de las candidaturas y la distribución de las circunscripciones. En todo caso, para llegar a entender plenamente lo que significa un sistema electoral, conviene poner el foco en la idea de «sistema», o lo que es lo mismo, en su consideración como un «todo», como una «orquestra», como un «conjunto» de elementos que se encuentran organizados e interrelacionados entre sí, de tal manera que la menor alteración de uno de ellos, léase, la circunscripción electoral, puede afectar sustancialmente al sistema mismo.

Hechas estas salvedades, no está de más recordar algo tan básico como es precisar qué se debe entender por circunscripción electoral, definido con palabras sencillas por GAVARA DE CARA³ como «la demarcación territorial electoral que se utiliza para la distribución de los escaños, la presentación de candidatos, la aplicación de la fórmula electoral y la designación de electos». Lógicamente, al asumir esta concepción estrictamente territorial de lo que deba ser una circunscripción electoral, estamos excluyendo otro

¹ SCHEPIS GIOVANNI. I sistemi elettorali:teoria,tecnica,legislazione positive,Caparrini, Empoli,1955, p. 21.

² NOHLEN DIETER. Sistemas electorales del mundo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1981, p. 55.

³ GAVARA DE CARA, JUAN CARLOS, La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid 2007, p. 221.

tipo de acepciones, también conceptualmente posibles, como son las que pudieran derivarse de las condiciones personales —raza, edad, sexo, religión...—, de los electores.

Por otra parte, son numerosos los elementos a tener en cuenta para determinar cuál o cuáles, y cómo deban ser las circunscripciones correspondientes a un sistema electoral. Factor sin duda determinante es el que se deriva de la unidad o división de la totalidad del territorio en que se produce la elección, nos referimos, claro es, a la diferenciación entre circunscripciones únicas y múltiples. Pero además, existen otros muchos elementos que pueden ser tomados como patrón para establecer cuáles sean las circunscripciones de un determinado sistema electoral.

En primer lugar, los propios límites geográficos de la circunscripción, que puede abarcar a la totalidad del territorio nacional, o de la comunidad autónoma, o de la provincia, o de la isla, o de la veguería, o de la comarca, o del área metropolitana, o de la ciudad, o del municipio o agrupación de municipios, y así, hasta cualquier otra división que tenga cabida en la lógica de la distribución geográfica.

Qué duda cabe de que el número de electores asignados a la circunscripción es también factor principal para el establecimiento y comprensión de la misma habrá, pues, circunscripciones con un número fijo, o con un número variable de electores, y también podrán estas encontrarse poco, mucho, o regularmente pobladas.

No obstante, aun admitiendo la gran importancia de los factores antes señalados, los cuales inexcusablemente deben ser tenidos en cuenta para el establecimiento de las circunscripciones correspondientes a un sistema electoral, procede destacar la especial relevancia que merece aquel factor relacionado con el tamaño de la circunscripción, es decir, con el número de escaños que se le atribuyen y de representantes que procede elegir en la misma. Estamos hablando de lo que se entiende como circunscripciones nominales y plurinominales, a resultas de que en el ámbito de cada una de ellas proceda elegir uno o más representantes, y sin perjuicio de que estas últimas hayan sido reiteradamente ordenadas y «talladas» por la doctrina en función de sus diferentes tamaños como pequeñas, medianas y grandes, según les corresponda elegir hasta cinco, hasta diez, o más representantes respectivamente.

Nos encontramos pues ante la operación más difícil, delicada y discutida a que se enfrenta todo sistema electoral, la definición de cómo y cuáles sean sus circunscripciones electorales, con la advertencia de que no se debe perder de vista algo tan sensato como lo manifestado por NOHLEN⁴ al señalar que «Las circunscripciones electorales no pueden definirse de una vez y para siempre». Imaginemos lo complejo y arriesgado que pueda resultar tener que decidir si el espacio de un sistema electoral se mantiene en su unidad inicial, o por el contrario, va a ser dividido en pocas o muchas

⁴ NOHLEN DIETER, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de cultura económica, México, 2004, p. 52.

circunscripciones electorales; valoremos las consecuencias de que estas se asienten homogéneamente sobre unidades territoriales y administrativas previamente establecidas, o que con intención espúrea, se diseñen arbitrariamente con riesgo de gerrymandering; calculemos los efectos que puedan derivarse al distribuir, regular o irregularmente, al conjunto poblacional, en diferentes circunscripciones electorales; y por último, pensemos en los resultados arriesgados que puedan producirse al confluír en un mismo sistema electoral circunscripciones de diferentes tamaños, por ejemplo, que un sistema electoral pretendidamente proporcional, se convierta realmente en un sistema mayoritario, o que esta situación afecte seriamente el principio de igualdad del valor del voto.

Mutatis mutandi, vamos a tratar de acercar este planteamiento a la situación que puede observarse en el mapa parlamentario de las circunscripciones electorales en España.

Si consideramos la alternativa entre circunscripción única o circunscripciones múltiples, encontramos diferentes respuestas:

- En las elecciones al Parlamento europeo, la circunscripción electoral es única por disposición de la LOREG (art. 214).
- En las elecciones generales, la CE (art. 68.2) dispone la existencia de cincuenta y dos circunscripciones electorales.
- En las elecciones autonómicas, las diferentes normas electorales (Estatuto de Autonomía, o Ley electoral autonómica) establecen la circunscripción electoral única para cuatro comunidades Autónomas —Madrid, Cantabria, Rioja y Navarra—, y circunscripciones múltiples para las trece restantes.

Pero si nos referimos a los límites geográficos de cada una de las circunscripciones, hallamos las siguientes respuestas:

- En las elecciones al Parlamento europeo, la circunscripción electoral comprende todo el territorio nacional (art. 214 LOREG).
- En las elecciones generales, la circunscripción electoral comprende el territorio de la provincia, o el de cada una de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (art. 68.2 CE)
- En las elecciones autonómicas, las diferentes normas electorales (Estatuto de Autonomía o Ley electoral autonómica) plantean las soluciones más variadas: la propia Comunidad autónoma (3), la provincia (42), la isla (11), y la agrupación de municipios (8).

Cuando nos fijamos en la población a la que representa cada una de las circunscripciones electorales, observamos lo siguiente

- En las elecciones al Parlamento europeo, la población representada por la circunscripción electoral única es el total de España, 47.190.493 habitantes.

- En las elecciones generales, las distintas circunscripciones electorales se establecen sin tomar en cuenta el criterio poblacional, apareciendo diferencias extremas como las que se dan entre Madrid (provincia, 6.489.680 habitantes), Soria (provincia, 93.503), o Melilla (ciudad autónoma 78.426).
- En las elecciones autonómicas las diferencias son todavía más acusadas. Por una parte, se puede apreciar la gran diferencia existente entre comunidades autónomas con circunscripción electoral única, Madrid (6.489.680 habitantes), y La Rioja (322.955 habitantes), pero si nos fijamos en las diferencias existentes entre las circunscripciones electorales de una misma Comunidad autónoma, los datos se disparan. En este sentido, si nos situamos en la Comunidad autónoma de las Islas Canarias, podemos comprobar que entre la circunscripción electoral de la isla de Tenerife (906.854 habitantes), y la de la isla del Hierro (10.960 habitantes), existe una desproporción «casi infinita» (Tenerife es 83 veces mayor que el Hierro), y esta circunstancia conlleva consecuencias muy importantes en los resultados electorales autonómicos.

Por último, si nos centramos en el tamaño de las ciento diecisiete circunscripciones electorales que comprende el sistema parlamentario español, y tomamos como referencia la propuesta de clasificación de las mismas efectuada por NOHLEN,—circunscripción electoral pequeña (hasta 5 escaños), mediana (hasta 10 escaños), y grande (más de 10 escaños)—, podemos extraer conclusiones muy interesantes.

- En las elecciones al Parlamento europeo celebradas en junio de 2009, el reino de España, en circunscripción electoral única, eligió cincuenta diputados, número que posteriormente se ha visto incrementado hasta cincuenta y cuatro como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Estamos en presencia de una circunscripción única de gran tamaño y muy discutida, entre otras razones de peso, por no reflejar la realidad jurídico política de una España autonómica integrada por diecisiete Comunidades autónomas.
- En caso de elecciones generales, las cincuenta y dos circunscripciones electorales se distribuyen de la siguiente manera, pequeñas (27), medianas (20), y grandes (5). O lo que es lo mismo, la mayoría de las circunscripciones electorales españolas son de tamaño reducido, y hasta un noventa por ciento de las mismas son pequeñas o medianas lo que provoca, en definitiva, además de otros muchos efectos, que un sistema electoral pretendidamente proporcional actúe, en el fondo, como un sistema mayoritario.
- En las elecciones autonómicas, el mapa electoral conjunto de las diecisiete Comunidades autónomas presenta sesenta y cuatro circunscripciones electorales, de las cuales, son pequeñas (7), medianas

(13), y grandes (44), de lo que se desprende que casi un setenta por ciento de las mismas son de tamaño grande. La primera lectura de esta circunstancia anticipa un teórico correcto funcionamiento del sistema electoral, pero si ponemos la lupa en alguna Comunidad autónoma, por ejemplo, otra vez Canarias, observamos que cinco de sus siete circunscripciones son de tamaño pequeño o mediano y esta circunstancia junto con otras peculiaridades propias del sistema electoral canario, distorsiona por completo sus resultados.

Para completar este breve esfuerzo introductorio parece conveniente apuntar al menos, cuál o cuáles han sido las normas, de qué rango, y por qué, han traído la regulación de las muchas circunscripciones electorales que integran el amplio abanico de sistemas electorales que tenemos en España.

En términos generales, podríamos llegar a sostener que ni la Constitución, ni los propios Estatutos de Autonomía son los instrumentos adecuados para incorporar, en su caso, la regulación concerniente a las circunscripciones electorales. Esta posición se fundamenta en dos razones de carácter principal. En primer lugar, no es necesario y nada exige que las normas de primer rango —Constitución y Estatutos de Autonomía— regulen por completo la totalidad de los elementos —la circunscripción electoral es uno de ellos—, del sistema electoral. Pero es que, además, tampoco es conveniente. Para entender esta afirmación basta con recordar el criterio, antes mencionado, del profesor NOHLEN acerca de la temporalidad y fragilidad de la materia relacionada con la circunscripción electoral. La cuestión radica, partiendo del planteamiento general expuesto por AZPITARTE SÁNCHEZ⁵, en determinar si la circunscripción electoral es un elemento político que exige una rigidez constitucional o estatutaria «que evite su disponibilidad en manos de mayorías contingentes», o si, por el contrario, es un elemento instrumental que debe ser reglamentado de manera más flexible para facilitar «su adaptación a los cambios que impulsa y exige la experiencia de cada contienda electoral».

De uno u otro modo, resulta obligado descender de la teoría a la práctica, para acercarnos a la realidad jurídica de los distintos textos que regulan las circunscripciones electorales en España.

- En lo que concierne a la circunscripción electoral correspondiente a la elección al Parlamento europeo, poco o nada pudo decir la CE habida cuenta de que por razón del año de su aprobación —1978—, no contiene disposición ni previsión alguna relacionada con las instituciones europeas. En este caso, la circunscripción electoral se encuentra señalada en el art. 214 de LOREG, en el que se establece que comprende «el territorio nacional».

⁵ AZPITARTE SÁNCHEZ, MIGUEL, La dimensión constitucional del proceso electoral, Teoría y Realidad Constitucional, n.º 10-11, 2002-2003, p. 443.

- Por lo que hace a las elecciones generales, la CE toma partido categóricamente en asunto de tanta relevancia, sin dejar espacio a la ley orgánica de desarrollo. El art. 68.2 establece que la circunscripción electoral es la provincia y (con lenguaje impropio), las «poblaciones» de Ceuta y Melilla.
- En lo que toca a la delimitación de las circunscripciones electorales de las Comunidades autónomas se ha seguido en gran parte el criterio establecido por la CE para las elecciones generales. Es decir, ocho Comunidades Autónomas han precisado con toda claridad en su norma de primer rango —el Estatuto de Autonomía— que la circunscripción electoral es «la provincia». Consecuentemente, nueve Comunidades autónomas se han apartado de este criterio principal, tomando partido por otras opciones. Cantabria y La Rioja se inclinan en su Estatuto de Autonomía por la «comunidad autónoma», el País Vasco opta en el Estatuto de Autonomía por el «territorio histórico», y Baleares y Canarias prefieren a la «isla» en sus Estatutos de Autonomía. Sin embargo, en los casos de Asturias, Murcia, y Navarra, ante el silencio estatutario, se ha tenido que acudir a las correspondientes leyes electorales autonómicas para determinar cuáles sean sus circunscripciones electorales sin encontrar una salida común. Navarra se inclina por la «provincia» como circunscripción electoral, pero Asturias y Murcia optan por «agrupaciones de municipios», estableciendo tres y cinco circunscripciones electorales respectivamente. Caso del todo peculiar es Cataluña que, por un lado guarda silencio en su Estatuto de Autonomía remitiendo la materia electoral a una ley autonómica, pero por otro establece a la provincia como circunscripción electoral en un régimen transitorio que dura ya más de treinta años (Disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de 1979, declarada expresamente vigente como regulación provisional por la Disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de 2006).

II. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL EN EL ÁMBITO ESTATAL

2.1. En las elecciones al Parlamento Europeo

De manera constante se viene repitiendo en las páginas de este trabajo que la circunscripción electoral establecida en España para la elección de los Diputados del Parlamento europeo es única, y se identifica, según lo dispuesto en el art. 214 de la LOREG, con «el territorio nacional». Esta, y no otras sugeridas y posibles, fue la respuesta dada por la ley orgánica mediante la modificación efectuada por Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, en la que se añade un nuevo Título VI que contiene las «Disposiciones especiales para las elecciones al Parlamento europeo».

En realidad, con esta modificación de la LOREG se estaba dando una salida al dilema planteado sobre si la circunscripción electoral en las elecciones al Parlamento europeo debía ser circunscripción nacional única o si, por el contrario, dada la condición de España como estado compuesto, debía optarse por una fórmula de circunscripciones múltiples coincidentes con cada una de las Comunidades Autónomas. La solución legislativa ha merecido muchos calificativos y ha sido enormemente discutida, con posiciones a favor y en contra, pero no parece que deba ser tildada de gratuita, sino, en todo caso, de jurídica y política. Jurídica porque se ajusta a derecho, y política porque es una opción tomada libremente por las Cortes Generales en uso de sus facultades constitucionales.

No obstante, por la índole de la materia —elección de los representantes que integran una de las más importantes instituciones comunitarias—, parece oportuno efectuar una mínima reflexión para abundar en las razones que la justifican.

Buscando y rebuscando en los Tratados comunitarios no hallamos disposición alguna que establezca o, al menos, sirva de guía para la configuración de las circunscripciones electorales correspondientes al proceso de elección de los diputados del Parlamento europeo. Es más, tampoco con la firma y entrada en vigor del Tratado de Lisboa se han dado pautas sobre cuál debiera ser el modelo de circunscripción electoral, común o no, para todos los Estados. Visto lo cual, no queda sino reconocer que desde el punto de vista del derecho comunitario los Estados miembros de la Unión gozan de la libertad más absoluta para definir la circunscripción electoral que les parezca más conveniente para la elección de los diputados que integran el Parlamento Europeo.

En el caso de España, como es de suponer por razones obvias, la Constitución española de 1978 no contiene previsión alguna relativa a cómo debiera ser la circunscripción electoral para la elección de los miembros de una institución comunitaria de la que España no ha formado parte hasta el año 1986. En tal situación, tras un largo debate doctrinal y parlamentario, y después de comprobar que la circunscripción electoral de carácter «nacional» era la opción mayoritaria en los Estados comunitarios (20 de 27), la LOREG se inclinó, mediante su reforma de 1987, por considerar al «territorio nacional» como circunscripción electoral única en el proceso de elección de los diputados españoles en el Parlamento europeo.

2.2. En las elecciones al Congreso de los Diputados

Pero, si pasamos página con la intención de comprender y profundizar en cuáles hayan podido ser las razones y motivos que han determinado el establecimiento de la circunscripción electoral para la elección del Congreso de los Diputados nos encontramos con una realidad bien distinta.

La solución que se adopta, en este caso, es constitucional y categórica, «La circunscripción electoral es la provincia». Sin embargo, los apartados 2

y 3 del art. 68 de la CE dicen eso y mucho más, tomando decisiones de enorme trascendencia:

- que la circunscripción electoral ordinaria es la provincia
- que como excepción de esta regla general, «las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un diputado».
- que la ley distribuirá el número total de diputados, «asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción»
- y, «distribuyendo los demás en proporción a la población»
- y, por último, que «la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional».

Todas estas importantísimas decisiones constitucionales de contenido electoral giran en torno a la concepción de la provincia como circunscripción electoral, verdadero núcleo duro de nuestro sistema electoral, y todas ellas, en su conjunto, han conducido y guiado, con relativo acierto, el discurrir de nuestra representación política, de nuestro sistema de partidos y de nuestra vida democrática.

No obstante, a fuer de sinceros, la respuesta que da nuestra Constitución a tema de tanta trascendencia no merece ser considerada ni improvisada, ni novedosa, habida cuenta de los ingentes precedentes doctrinales, legislativos y constitucionales de que disponemos al respecto.

En este sentido, resulta oportuno traer la opinión de PRESNO LINERA⁶, quien sostiene que «el vigente sistema electoral español se empezó a construir hace 200 años», situando puntualmente el origen de nuestro derecho electoral en «la Instrucción de 1 de enero de 1810 y la Constitución de 1812», de manera que la elección de los Diputados de Cortes, de acuerdo con la Ley de 1810, debía ajustarse a la proporción de «uno por cada 50.000 almas que tenga aquella provincia con arreglo al censo español publicado en el año 1797. art.8 del Capítulo I».

A la vista está que ya en el año de 1810 la «provincia» era referencia obligada como circunscripción para la elección de diputados a Cortes. Es cierto que la provincia de 1810 no coincide con las delimitaciones geográficas actualmente en vigor, pero eso no impide que pueda ser tomada en consideración como una referencia obligada. De la misma manera, también debe interesarnos que las propias Cortes de Cadiz intentaron crear un nuevo régimen en el que todas las provincias, 32 según el nomenclátor de Floridablanca, tuvieran las mismas obligaciones y derechos. Fue, sin embargo, durante el Trienio Liberal, enero de 1822, cuando se aprobó con carácter provisional una nueva división provincial de España en 52 provincias, lo cual constituye el antecedente más directo de la división del territorio na-

⁶ PRESNO LINERA, MIGUEL ÁNGEL, El origen del derecho electoral español: La Instrucción de 1810 y la Constitución de 1812, Universidad de Oviedo.

cional en 49 provincias efectuada en 1833 por Javier de Burgos y que, de una manera u otra, perdura con mínimos cambios en la actualidad.

Han «pasado» desde entonces nueve Constituciones y trece Leyes electorales, y, en todas ellas la provincia ha tenido siempre un papel protagonista, bien directamente como circunscripción electoral, bien sirviendo como base para el establecimiento de los correspondientes distritos electorales. Por lo demás, puede resultar también de interés traer la opinión de ESTRADA SÁNCHEZ⁷, quien, en un trabajo sobre «El significado político de la legislación electoral en la España de Isabel II», hace algunas consideraciones sobre la fórmula a adoptar respecto a la adopción de las circunscripciones, y se refiere a la provincia como «ámbito de la representación de los intereses del Estado», en la que la diferencia entre los modelos liberal y conservador «estuvo en señalar el sistema de elección en distritos plurinominales o uninominales».

El relato posterior es bien conocido por todos.

Las Cortes españolas celebraron sesión plenaria el día 18 de noviembre de 1976 con objeto de proceder al debate y votación del trascendental Proyecto de Ley para la Reforma Política. En el curso del debate correspondiente a la Disposición Transitoria Primera donde se sustanciaban las medidas de contenido electoral de dicha reforma, el Sr. MARTÍNEZ ESTERUELAS⁸ expuso meridianamente la opinión que finalmente resultaría dominante, y que, en cierto modo, ha condicionado el devenir de nuestro sistema electoral. Decía ya entonces el Sr. Martínez Esteruelas, «Sería necesario que de alguna manera quedara bien claro que el sistema de listas nacionales quedara excluido de nuestro sistema. Sería preciso que la provincia, arraigada en la conciencia cívica de nuestro pueblo y en las realidades socioeconómicas del mismo, fuere circunscripción electoral exclusiva. Sería necesario que...no haya provincia de España, por pequeña que sea, que no tenga garantizado un número de procuradores que asegure su voz, porque aquí donde se discuten las leyes, esa voz sería necesaria para lograr el equilibrio territorial». Por eso no es de extrañar que el apartado segundo de dicha transitoria estableciese literalmente que «La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas».

El debate constitucional que siguió posteriormente resulta sumamente esclarecedor. En un primer momento, el apartado tercero, del artículo 58, del texto elaborado inicialmente por los ponentes constitucionales, establecía que «El Congreso está constituido por un diputado por cada 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000, a distribuir según la población en los términos que serán establecidos por la ley». En cierto modo, esta redacción recordaba la posición de algunas de nuestras leyes electorales y consti-

⁷ ESTRADA SÁNCHEZ, MANUEL, El significado político de la legislación electoral de Isabel II, Universidad de Cantabria, Santander, 1999, p. 78.

⁸ MARTÍNEZ ESTERUELAS, CRUZ, Diario de Sesiones de las Cortes Generales n.º 29, de 18 de noviembre de 1976.

tuciones históricas, y, en opinión de MARIO CACIAGLI⁹, «El artículo no hacía mención a las circunscripciones, respecto de las que probablemente se presumía su necesaria constitución *ex novo*. Pero cualquiera que hubiese sido el número (y por tanto la amplitud) de estas, puede calcularse que, con aquel divisor, el número de diputados habría llegado o quizás superado la cota de los 450».

No obstante, las muchas dudas y diferencias habidas en la materia forzaron a que en el texto del Anteproyecto constitucional se omitiese toda referencia al sistema electoral y, por ende, a cuál o cuáles iban a ser las circunscripciones electorales. El debate que se celebró posteriormente en Ponencia y Comisión en el Congreso de los Diputados se sustanció con grandísimas diferencias ideológicas y políticas. En el curso del mismo se planteó fundamentalmente si procedía o no constitucionalizar el sistema electoral, si este debía responder a un criterio proporcional o mayoritario y, lógicamente, cómo y en que condiciones se establecería la circunscripción electoral.

La evidente falta de acuerdo entre las fuerzas políticas tuvo como efecto la retirada de todas las enmiendas presentadas al respecto, dándose la paradoja de que finalmente fuera aceptada una enmienda *in voce* presentada por el Sr. PECES BARBA, pero no como alternativa que supusiera un esfuerzo de síntesis entre las diferentes posiciones políticas manifestadas, sino como mal menor y salida de compromiso con el que se asumía, en definitiva, el sistema y la circunscripción electoral tal como se contemplaban en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, así como en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. El Sr. PECES BARBA¹⁰ justificó su posición, y explicó la elección de la provincia como circunscripción electoral con las siguientes palabras; «Creemos que esto es enormemente progresivo y pensamos que impide las posibles futuras manipulaciones que pudieran producirse como las que han tenido lugar durante los últimos años en Francia, donde las circunscripciones electorales hacen que la pureza del voto aparezca fatalmente comprometidas».

III. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

Si bien puede parecer oportuno considerar que una buena parte de las razones y motivos que han propiciado la delimitación de las circunscripciones electorales correspondientes al Congreso de los Diputados son fácilmente trasladables al ámbito autonómico, no podemos eludir, ni tam-

⁹ CACIAGLI, MARIO, *La constitución Española de 1978: Estudio sistemático* dirigido por Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría, Editorial Civitas, Madrid, 1981, p. 546.

¹⁰ PECES BARBA, GREGORIO, Intervención en la Comisión de Asuntos constitucionales del Congreso de los Diputados, en *Diario de Sesiones* n.º 93, de 20 de junio de 1978, p. 3521.

poco olvidar, que en este segundo caso nos hallamos frente a una realidad político-jurídica mucho más rica y compleja: diecisiete Comunidades Autónomas, diecisiete Parlamentos y diecisiete sistemas electorales.

En principio, hemos de considerar que la delimitación territorial de la circunscripción electoral autonómica forma parte del compendio de competencias electorales exclusivas de las Comunidades Autónomas (STC 38/1983, FJ 3.^o), y también aquí, con un amplio margen de libertad, se ha optado por elegir mayoritariamente a la provincia como circunscripción electoral por entender que la misma es una realidad político administrativa nada sospechosa, plenamente consolidada, que dura ya doscientos años, y que puede parecer políticamente neutra.

Pero además, en este caso, se elige también principalmente a la provincia como circunscripción electoral por dos poderosas razones: De una parte, en razón de la conveniencia y la oportunidad de que una misma administración electoral atienda diferentes convocatorias electorales; y de otra, por la necesidad de dar cumplimiento a lo acordado en los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981, que en su apartado 4.1.6.^o decían literalmente, «En las Comunidades Autónomas uniprovinciales, la provincia será circunscripción electoral única, a menos que sus fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales convengan otra cosa por unanimidad. En las Comunidades Autónomas pluriprovinciales la circunscripción electoral será la provincia».

Sin embargo, pese al desideratum de los Acuerdos Autonómicos de 1981, y de las demás razones antes apuntadas, hoy observamos que la realidad de la circunscripción electoral autonómica es mucho más rica que la provincia.

En efecto, en la actualidad el mapa vigente de las circunscripciones electorales autonómicas va mucho más allá de la provincia, lo que hace que enseguida nos encontramos con otras importantes manifestaciones —la Comunidad Autónoma, el Territorio Histórico, la isla, la agrupación de municipios—, y es de suponer que en un futuro próximo estas puedan llegar a ser más como consecuencia del asentamiento del Estado de las Autonomías, de la amplia libertad de ejercicio de esta competencia autonómica, y de la activación de los principios constitucionales de igualdad, de proporcionalidad, y de representación de las diversas zonas del territorio, que resultan de aplicación por imperativo constitucional, y que necesariamente deben ser tenidos en cuenta a la luz de una jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional. Sirva como ejemplo de lo expuesto lo que manifiesta el Tribunal en STC 225/1998, de 25 de noviembre, señalando literalmente en el FJ 7.^o que «En consecuencia, el imperativo de proporcionalidad del artículo 152 CE, común a los sistemas electorales autonómicos, puede verse atemperado para la Comunidad Autónoma de Canarias (El Recurso de Inconstitucionalidad se promovió por el Defensor del Pueblo contra el apartado segundo de la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica 4/1996 de reforma de la Ley Orgánica 10/1982 del Estatuto de Autonomía de Canarias) en virtud del especial significado que adquiere la

obligación de asegurar la representación de las diversas zonas del territorio (art. 152.1 CE) en las Comunidades Autónomas insulares...».

De cualquier modo, si tenemos la curiosidad y la paciencia de investigar la posición actual y literal, así como los matices que presentan los diferentes Estatutos de Autonomía en relación con la definición de cuáles sean sus circunscripciones electorales, en algún caso incluso después de recientes reformas que les hubieran permitido introducir cambios relevantes en esta materia, nos encontramos con la siguiente instantánea:

- En dos Estatutos de Autonomía se establece que la circunscripción electoral es la Comunidad Autónoma, Cantabria, art. 10.2 EAC; y La Rioja, art. 17.3. EALR.
- En un Estatuto de Autonomía se establece que la circunscripción electoral es el Territorio Histórico, País Vasco, art. 26.2. EAPV.
- En ocho Estatutos de Autonomía se establece que la circunscripción electoral es la provincia, Andalucía, art. 104.1 EAAN; Aragón, art. 37.4. EAAR; Castilla La Mancha, art. 10.2. EACLML; Castilla y León, art. 21.2. EACYL; Extremadura, art. 17.3. EAEX; Galicia, art. 11.4. EAG; Madrid, art. 10.5 EACM; y Comunidad Valenciana, art. 24, EACV.
- En dos Estatutos de Autonomía se establece que la circunscripción electoral es la isla, art. 41.3. EAIB.; y art. 9.4. EACC.
- En un Estatuto de Autonomía, a la vista del silencio de su articulado y en espera de la aprobación de la correspondiente ley electoral, se establece transitoriamente a la provincia como circunscripción electoral, Cataluña, DT 4.^a EAC de 1979, declarada vigente por DT 2.^a EAC 2006.
- En tres Estatutos de Autonomía se guarda silencio sobre cuál o cuáles deban ser sus circunscripciones electorales, remitiéndose los mismos a la correspondiente ley electoral, Asturias, art. 25.2 EAPA; Murcia, art. 24.2. EARM; y Navarra, art. 15.2. LORAFNA.

No obstante, sobre la base del interés que pueda derivarse del establecimiento de algunas comparaciones, incluso a riesgo de aceptar que son magnitudes distintas y realidades difícilmente comparables, se puede intentar establecer alguna relación entre las circunscripciones contempladas en la CE para la elección del Congreso de los Diputados, y las muy diferentes circunscripciones establecidas en el ámbito autonómico.

La CE establece 52 circunscripciones para la elección de los 350 miembros del Congreso de los Diputados, de lo que se desprende que su tamaño general es cuasipequeño, con un promedio de elección de 6,73 diputados por circunscripción. Por el contrario, en las 64 circunscripciones correspondientes a las 17 Cámaras autonómicas se eligen 1218 diputados, con un promedio de elección de 19 diputados por circunscripción. Es evidente que el promedio de tamaño de la circunscripción electoral autonómica —19, grande—, es muy superior al de la circunscripción electoral para la

elección del Congreso de los Diputados —6,73, prácticamente pequeña—, y esto nos lleva a pensar que la elección autonómica es bastante más proporcional que la elección al Congreso de los Diputados.

En páginas anteriores se ha destacado también que la CE ha tomado decisiones de enorme importancia en el artículo 68.1. y 2. —la circunscripción electoral es la provincia, la distribución del total de diputados se hará asignado una representación mínima inicial a cada circunscripción y el resto en proporción a la población, y la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de proporcionalidad—, sin que por ello haya querido incorporar indicación alguna, ni establecer límites en relación con las posibles diferencias de tamaño, o de población, que pudieran darse entre las diferentes circunscripciones.

Pero si fijamos la mirada en la circunscripción electoral autonómica, enseguida observamos notables diferencias con lo anteriormente expuesto, diferencias que se explican por la necesidad de conciliar un sistema de representación proporcional, con el aseguramiento de la representación de las diversas zonas del territorio de la circunscripción. A todo esto, conviene recordar que con objeto de activar la previsión constitucional del art. 152.1., ya venía establecido en el apartado 5.º, del artículo 4.1., de los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981, que «Con carácter general, a menos que las fuerzas políticas firmantes propongan de común acuerdo otra fórmula en su proyecto de Estatuto, la corrección territorial entre las circunscripciones con menor y mayor censo electoral oscilará entre 1 a 1 y 1 a 2,75».

Más tarde, y por lo que hace a la aplicación práctica en el ámbito autonómico de un sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diferentes zonas del territorio, además de los genéricos mandatos estatutarios y legislativos de algunas Comunidades Autónomas que mediante la previsión de mínimos de representación en sus circunscripciones electorales obtienen resultados parecidos a los queridos por los Acuerdos Autonómicos de 1981, en otros casos, de manera mucho más clara y directa, se dicta instrucciones puntuales y precisas, estatutarias o legislativas, también con el mismo fin. Así se explica que el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía establezca en su art. 104.1 que «...Ninguna provincia tendrá más del doble de diputados que otra»; y que el Estatuto de Autonomía de Aragón, al determinar la composición de las Cortes, señale en el art. 36 que corresponde «...a cada circunscripción electoral un número tal que la cifra de habitantes necesarios para asignar un diputado a la circunscripción más poblada no supere 2,75 veces la correspondiente a la menos poblada»; y de la misma manera, que el art. 11.4. de la Ley de elecciones de diputados a las Cortes Valencianas establezca en su art. 11.4. que «En su caso, la distribución prevista en el número anterior deberá ser adaptada de forma que el número de habitantes por cada diputado en ninguna circunscripción sea tres veces superior al de otra».

Por último, perseverando en esta línea de comparación entre las circunscripciones electorales para la elección del Congreso de los Diputados

y las de los Parlamentos autonómicos, resulta sumamente esclarecedor referirse a las «desviaciones extremas de proporcionalidad» que presenta cada uno de los sistemas electorales.

Nada nuevo se añade al recordar el ejemplo extremo tantas veces citado de que en la elección del Congreso de los Diputados, al comparar la población de las circunscripciones de Madrid —6.489.680 habitantes—, y Soria —93.503 habitantes—, el voto de un soriano «vale» cuatro veces más (son suficientes 46.751 habitantes), que el de un madrileño (se precisan 180.268 habitantes).

Pero si nos centramos en el ámbito autonómico, a pesar del importante tamiz que ha supuesto tener que conciliar dentro de la circunscripción electoral el principio de proporcionalidad con la representación de las diversas zonas del territorio, se identifican fácilmente importantes desviaciones, más o menos comprensibles, de la proporcionalidad en País Vasco, Cataluña o Aragón. Lo que difícilmente encuentra explicación es el sistema electoral de las Islas Canarias, en el que las diferencias de proporcionalidad entre sus circunscripciones electorales —las 7 islas—, alcanzan niveles «estratosféricos».

Es un problema hartamente conocido y nunca resuelto. No ha sido suficiente que el Tribunal Constitucional tuviera ocasión de pronunciarse sobre el mismo en STC 225/1998, de 25 de noviembre, en la que, con criterio más que discutible, vino a concluir que «En definitiva, no puede estimarse que, en virtud del apartado segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 6/1994, el sistema electoral canario desconozca el criterio, siempre tendencial (SSTC 75/1985 y 45/1992), de la proporcionalidad con infracción del art. 152. 1 CE, por lo que, desde esta perspectiva, ha de rechazarse la pretensión impugnatoria formulada por el recurrente».

El profesor LÓPEZ AGUILAR¹¹ ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente, también de manera crítica, sobre el contenido de la STC 225/1998 antes citada, así como sobre los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario. En uno de sus trabajos describe con pleno conocimiento esta situación, «...el sistema electoral canario estaría construido en modo “tan perversamente antidemocrático” que el 13,3 por 100 de los canarios (los residentes en las cinco islas menores) eligen el 50 por 100 del Parlamento Regional (30 escaños...)...Mientras, el 86,7 por 100 elige el restante 50 por 100 (los otros 30 escaños). De este modo, el voto herreño vale casi veinte veces más que el voto de un gran canario !!! Nada de esto, por supuesto, encuentra parangón alguno en política comparada». Lo dicho, ninguna relación, nada que ver con otros casos de «desproporción» estatal o autonómica.

¹¹ LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO, Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 17, n.º 51, septiembre-diciembre 1997, p. 109.

IV. DUDAS Y PREGUNTAS DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD

A nadie se le escapa que las circunscripciones electorales son un material político y jurídico casi peligroso, «altamente sensible», capaces de determinar y condicionar el resultado de cualquier sistema electoral. Por eso, no es de extrañar que en ocasiones, cuando se realiza un cambio aparentemente menor en la circunscripción, seguramente nada inocente, en el fondo se quiera y se busque un cambio del propio sistema electoral.

En páginas anteriores se ha querido presentar una instantánea, una foto en la que de manera más o menos acertada o borrosa se viera reflejada la realidad y el estado de las circunscripciones electorales establecidas en nuestro sistema de Derecho para la elección de los miembros del Parlamento europeo, del Congreso de los Diputados, y de los Parlamentos autonómicos. Pero si aproximamos la lupa para conocer el detalle puntual de esta realidad pueden aparecer muchas dudas y preguntas sin respuesta, así como también una explicación suficiente del por qué de la misma.

En lo que se refiere a cómo deba ser la circunscripción electoral en las elecciones al Parlamento europeo cabe decir que este tema ha sido objeto de debate constante, doctrinal y político, tanto en España, como en el resto de los Estados miembros de la Unión Europea, planteándose alternativamente si lo que procede es una circunscripción electoral única por Estado, o si resulta más conveniente una pluralidad de circunscripciones en función de su estructura territorial o de otros factores a considerar. Si nos limitamos a comprobar que 20 de los 27 Estados de la Unión adoptan la fórmula de circunscripción electoral única, debemos concluir que este es el criterio dominante y mayoritario, y que de alguna manera se está aceptando la primacía de la representación del Estado sobre sus divisiones territoriales. Sin embargo, esta afirmación constantemente argumentada y traída, resulta en el fondo un tópico y una verdad a medias. Para desmontar el argumento basta con comprobar cuáles son los 7 Estados que se apartan del criterio mayoritario —Alemania, Polonia, Italia, Reino Unido, Francia, Irlanda, y Bélgica—, es decir, un conjunto de Estados que representan más de las dos terceras partes de la población de la Unión europea, y que tienen como divisa casi general el apoyarse en una importante estructura de división territorial del poder político.

Por lo que hace a España, la reforma que introdujo la LOREG mediante Ley Orgánica 1/1987 ha venido a cerrar aparentemente la cuestión al señalar que en las elecciones al Parlamento europeo la circunscripción electoral es única y se corresponde con todo «el territorio nacional». Pero consideramos que este asunto se ha cerrado en falso porque permanecen e incluso se han agrandado las tensiones territoriales dentro de España, y porque además, el Tribunal Constitucional ha legitimado y dejado a la puerta abierta a cualquiera de las opciones en STC 28/1991, de 14 de febrero, dictada en Recurso de Inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco contra los artículos 211.2.d) y 214 de la Ley Orgánica 1/1987. Dice

así el TC en el fundamento jurídico 8.º de esta sentencia: «...dentro de las legítimas preferencias por uno u otro modelo de circunscripción electoral, la configuración del territorio nacional como circunscripción única en las elecciones al Parlamento Europeo es, al menos, una opción tan lícita constitucionalmente como pueda serlo la que aquellos diputados autonómicos defienden, esto es, la del territorio de las diferentes Comunidades Autónomas, sin que esta segunda opción haya de ser necesariamente adoptada por exigencias de la estructura autonómica del Estado que reconoce y garantiza el artículo 2 de la Constitución...».

En otro orden de cosas, los problemas que giran alrededor de la constitucionalización de la provincia como circunscripción electoral para la elección del Congreso de los Diputados radican fundamentalmente no en la elección de la provincia en sí misma, sino en los términos en que esta elección se produce en los apartados 2 y 3 del art. 68 de la CE.

Como aviso de navegantes, conviene recordar que tanto la Constitución canovista de 1876 (art. 27), como la republicana de 1931 (art.53), «escaparon» deliberadamente de la materia electoral remitiendo su desarrollo a ley posterior. De manera más precisa, la Constitución de 1876 se limitaba a decir en el artículo 27 que «el Congreso de los Diputados se compondrá de los que nombren las Juntas electorales en la forma que determine la ley. Se nombrará un Diputado a lo menos por cada 50.000 almas de población». El instrumento clave para su desarrollo fue la llamada y bien considerada «ley Maura», de 8 de agosto de 1907, que estableció los correspondientes distritos electorales en el ámbito de cada provincia. Más tarde esta ley fue también aplicada en gran parte durante el periodo republicano.

No es de extrañar que en el curso de las negociaciones y debates en el Congreso de los Diputados que precedieron a la aprobación de la CE de 1978 la cuestión de la delimitación de la circunscripción electoral fuera una de las más candentes, de la que concitó las posturas más encontradas, y de más difícil solución. El profesor MARIO CACIAGLI ha realizado un pormenorizado relato de todo ello y como parte de este refiere puntualmente al importantísimo debate celebrado en el Pleno del Congreso de los Diputados el día 12 de julio de 1978, en el que el Sr. FRAGA IRIBARNE¹² con el fin de evitar la constitucionalización del sistema electoral y de la provincia como circunscripción dentro del mismo, utilizó incluso argumentos de la izquierda, «mejor no fijar el número de diputados en previsión de cambios en las poblaciones; mejor no hacer coincidir la circunscripción con la provincia, estando esta ampliamente superada como entidad territorial y a punto de ser sustituida por otras formas de organización administrativa». La respuesta vino mediante el acuerdo alcanzado casi por unanimidad de las fuerzas políticas en torno a la redacción actual del artículo 68 de la CE. Con todo, los problemas y dificultades derivados de esta decisión, agravados

¹² FRAGA IRIBARNE, MANUEL, Intervención en la Comisión de asuntos Constitucionales del Congreso, en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 78, de 1 de junio de 1978, p. 2830-31.

con el paso del tiempo, quizás hubieran podido ser anticipados y resueltos en los términos sugeridos por SANTOLAYA MACHETTI¹³, «Pues bien, la Constitución española recoge todas esas agravantes, al constitucionalizar la provincia como circunscripción electoral, el mínimo inicial y el número máximo de diputados. El problema quizá podría haber sido parcialmente resuelto mediante la utilización de las Comunidades Autónomas como unidades electorales, pero hay que tener cuenta que en el momento de redacción de la Constitución no hay todavía una opción clara por la regionalización total del Estado. A pesar de ello, quizá se podría haber pensado en una disposición adicional que permitiese la progresiva sustitución de las provincias por las Comunidades Autónomas, al tiempo que se fueran constituyendo, como circunscripciones electorales, lo que ciertamente hubiera paliado alguna de las consecuencias apuntadas».

Lo cierto es que hoy nos encontramos con un sistema electoral en el que la circunscripción electoral es la provincia, que se dice proporcional, pero que en la práctica responde como si fuera un sistema mayoritario por causa de sus importantes especificaciones —representación mínima inicial, distribución del resto en proporción a la población, y verificación de la elección en cada circunscripción—, y tan distorsionado en su concepción y resultados que, según de autores, como MARTÍNEZ SOSPEDRA¹⁴, se puede llegar a concluir que el artículo 68.2 CE constituye una «disposición constitucional inconstitucional».

Tema diferente es el que guarda relación con las interrogantes que pueda suscitar la delimitación de las circunscripciones electorales en todas o algunas de las Comunidades Autónomas. La situación que hoy encontramos es fruto del ejercicio pasado y presente de una amplísima libertad estatutaria y legislativa, tutelada en todo caso por la imprescindible observación de los principios constitucionales de proporcionalidad y de representación de las diversas zonas del territorio establecidos al efecto en el artículo 152.1 de la CE.

Como primera observación debemos hacer notar que estamos en presencia de una realidad autonómica bastante más rica y compleja de la que presenta la Constitución. En efecto, las posibilidades del modelo de circunscripción electoral autonómico van mucho más allá del modelo exclusivo provincial que ofrece la CE. Así nos encontramos con la provincia, pero también, con la comunidad autónoma, con el territorio histórico, con la isla, con el municipio... y quién sabe, con cualquier otro modelo que puede aparecer en el futuro como consecuencia de un régimen sumamente abierto.

No obstante, aunque actualmente la provincia mantiene una posición principal y dominante como circunscripción electoral autonómica, ob-

¹³ SANTOLAYA MACHETTI, PABLO, Significado y alcance de la ley Orgánica del Régimen Electoral General, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 53, septiembre-octubre 1986, p. 58.

¹⁴ MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL, El concepto constitucional de circunscripción y sus efectos sobre la eficacia del principio de soberanía popular, *Jornadas de Derecho Parlamentario de las Cortes Generales*, Madrid 1984, tomo II, p. 1003.

servamos una amplia discrepancia estatutaria, legislativa y doctrinal que pone en cuestión el modelo. Centrándonos solamente en el plano doctrinal podemos encontrar opiniones doctrinales tan divergentes como las siguientes: Por una parte, el profesor GAVARA DE CARA¹⁵, en un excelente trabajo sobre la homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos considera positiva la elección como circunscripción electoral de un modelo político administrativo —la provincia— que cuenta ya con más de 200 años, y señala expresamente, «La circunscripción adoptada por el constituyente para las Cortes Generales y la utilizada en la mayoría de los Estatutos es la demarcación tradicional que permite obviar cualquier tipo de manipulación política que puede conllevar la creación de una específica circunscripción inexistente o no aplicada en otros procesos electorales con anterioridad. En este sentido, la provincia era una circunscripción objetivamente delimitada y sin excesivos problemas sobre sus límites geográficos». Pero por otra parte, el propio Consejo de Estado en su conocido Informe de 2009 sobre Propuestas de modificación del Régimen electoral general llega a hacer la siguiente consideración sobre la provincia, «La provincia no es en la actualidad una unidad con entidad política suficiente, sino una simple división administrativa decimonónica que, desde el punto de vista de una acción política homogénea, ha sido superada por las Comunidades Autónomas».

En páginas anteriores hemos hecho notar que, en líneas generales, la circunscripción electoral autonómica presenta un razonable índice de proporcionalidad puesto que cuenta con un holgado promedio de elección de 19 diputados por circunscripción. Este dato queda realzado si se la pone en contraste con la provincia como circunscripción electoral para la elección del Congreso de los Diputados, en la que elección por circunscripción alcanza tan sólo la cifra de 6,73 diputados. De cualquier modo, esta planteamiento general no basta para explicar situaciones tan difícilmente justificables como la que se da en la Comunidad Autónoma de Canarias, en la que la corrección territorial entre circunscripciones llega a alcanzar índices de 1 a 20. Y de la misma manera, cuesta trabajo entender cómo en un conjunto de sistemas electorales que debieran ser razonablemente homogéneos pueda darse tantas diferencias de máximos, mínimos, o límites de sobrerrepresentación entre sus circunscripciones electorales.

Cabe también una última y preocupante observación en torno al sistema electoral de cuatro Comunidades Autónomas uniprovinciales —Cantabria, Madrid, Navarra y La Rioja—, en las que solamente se ha establecido una circunscripción electoral, de lo cual debe deducirse la dificultad, y casi imposibilidad, de cumplir con el requisito constitucional (art. 152.1 CE) de llevar a la Asamblea Legislativa «la representación de las diversas zonas del territorio». Cuesta comprender que pasen las reformas estatutarias, legislativas, y los años, y que en aquellas cuatro Comunidades Autónomas

¹⁵ GAVARA DE CARA, JUAN CARLOS, *La homogeneidad...* op. cit., p. 222.

se mantenga una situación que, en opinión de OLIVER ARAUJO¹⁶, «roza la inconstitucionalidad».

V. VIENTOS DE REFORMA

De la lectura de las páginas anteriores se desprende que cuando nos interesamos por el conjunto de circunscripciones electorales que pueden darse en cualquiera de los ámbitos electorales españoles —europeo, estatal, y autonómico—, nos encontramos con un cuadro lleno de luces y de sombras en el que brillan la experiencia de más de treinta años, las correcciones y mejoras introducidas, el rigor jurídico, los resultados alcanzados, pero en el que también se dejan ver los excesos y defectos de representación, los defectos de igualdad, los déficits de proporcionalidad, las insatisfacciones territoriales por falta de representación...en definitiva, un cuadro complejo que exige parar, pensar, reflexionar y...acaso, cambiar.

Por eso no es extrañar que de la experiencia y de la crítica doctrinal y política haya surgido un coro de voces con un importante elenco de propuestas más o menos novedosas, más o menos afortunadas, más o menos posibles, en algunas de las cuales intentaremos detenernos en este trabajo.

5.1. En la elección al Parlamento Europeo

No es nueva la opinión, antes expuesta, de que la Ley Orgánica 1/1987, de modificación de la LOREG para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo ha dado una respuesta jurídica a una importante cuestión decidiendo que la circunscripción electoral para el caso es única y coincide con el territorio nacional, pero no ha resuelto un sustantivo problema político en el que se plantea si la representación de España ante el Parlamento Europeo debe proceder del Estado en su conjunto, o si resulta más conveniente que sea llevada mediante los representantes elegidos en las distintas Comunidades Autónomas que integran el Estado.

Desde entonces se han sucedido numerosas iniciativas de reforma de la LOREG, casi siempre formuladas por partidos de ámbito autonómico con representación en el Congreso de los Diputados, con la intención de revertir el planteamiento para que las Comunidades Autónomas sirvieran como base para el establecimiento de las correspondientes circunscripciones electorales. También ha habido una serie de convocatorias electorales en las que fuerzas políticas también de ámbito autonómico han formado coaliciones que en si mismas resaltan esta tendencia. Y el propio Tribunal Constitucional en STC 28/1991 antes citada, deja todas las puertas abiertas

¹⁶ OLIVER ARAUJO, JOAN, *Los sistemas electorales autonómicos*, Generalidad de Cataluña, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2011. p. 226.

considerando que es una opción legítima, en la actualidad más política que jurídica.

También se debe recordar que siete Estados de la Unión Europea que en su conjunto representan a dos tercios de su población han optado por un sistema de circunscripciones múltiples, y que forman parte del mismo Estados tan relevantes de naturaleza compuesta como Alemania, Italia, Bélgica y Reino Unido.

Sin duda estos argumentos pueden servir de base para proceder al replanteamiento de una cuestión sobre la que ya se ha pronunciado el Consejo de Estado en su tantas veces citado informe sobre propuestas de reforma de la LOREG. El Consejo de Estado plantea una serie de alternativas que, a riesgo de una menor proporcionalidad, toman como base a las Comunidades Autónomas para el establecimiento de las correspondientes circunscripciones electorales. De entre todas ellas, con una mínima corrección, podrían destacarse dos:

La primera de ellas es aquella que respeta el mapa autonómico de España haciendo coincidir las circunscripciones electorales con las 17 Comunidades Autónomas, y una más por Ceuta y Melilla, y procediendo a una distribución proporcional de los escaños de tal manera que se asegure uno por circunscripción.

La segunda propuesta coincide literalmente con el planteamiento del Consejo de Estado y propone «introducir un sistema de dos niveles, semejante al utilizado en Alemania, en el que se hiciera una primera atribución de escaños a nivel nacional y por tanto ajustándose estrictamente a la proporcionalidad para distribuir después los escaños atribuidos a cada partido entre las distintas Comunidades Autónomas en función del número de votos obtenidos en ellas por esos partidos».

5.2. En la elección al Congreso de los Diputados

En relación con el sistema que contempla nuestra Constitución para la elección del Congreso de los Diputados podríamos adelantar toda clase de opiniones y juicios de valor, unos positivos, otros negativos, pero nunca estaríamos en disposición de decir del mismo que sea oscuro o improvisado. La elección del Congreso de los Diputados se produce al amparo de un sistema pretendidamente proporcional, pero que en el fondo actúa como si fuera un sistema mayoritario, y sus efectos y resultado no son más que el reflejo de la voluntad y la intención de los responsables de la Ley para la Reforma Política, así como de los constituyentes que alcanzaron el acuerdo político que posibilitó la redacción y aprobación del actual art. 68 de la CE. En otras palabras, los resultados electorales de hoy guardan relación con el pacto político de ayer que hizo posible el artículo 68 de la CE.

Sin embargo, después de más de treinta años, son numerosas las voces doctrinales y políticas que abogan por introducir correcciones o cambios

profundos en el sistema con objeto de corregir los evidentes déficits democráticos que afectan a la igualdad y proporcionalidad del sistema.

Con este y otros fines, el Gobierno de la Nación solicitó del Consejo de Estado la emisión del Informe, tantas veces citado, de fecha 24 de febrero de 2009 sobre propuestas de modificación de la LOREG en el que, entre otros temas, considera que «Habida cuenta de que la provincia es la única circunscripción electoral constitucionalmente válida, y siendo este el elemento determinante de la actual distribución de las fuerzas parlamentarias en el Congreso de los Diputados...las mejoras de la proporcionalidad que pueden intentarse tienen un alcance más bien relativo y limitado». El Consejo traslada más adelante sus tres propuestas, bien conocidas por todos, de mejoras a introducir para corrección de la proporcionalidad del sistema —aumento del número de Diputados de 350 a 400/ reducción de la representación mínima inicial a uno/ y sustitución de la fórmula electoral D'Hondt, por la fórmula Hare— aunque se muestra poco optimista por los resultados a alcanzar, llegando a considerar también que la única reforma que podría aminorar esas diferencias, siendo constitucionalmente imposible, sería la de eliminar las circunscripciones territoriales.

Posteriormente, el Informe del Consejo de Estado fue objeto de conocimiento y debate en la Subcomisión creada en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados sobre las posibles modificaciones del Régimen electoral general, dándose la circunstancia de que en el Informe de fecha 9 de julio de 2010 emitido por esta Subcomisión se «hurtó» deliberadamente el debate sobre las propuestas antes citadas del Consejo de Estado, con grave reproche y presentación de cuatro votos particulares por parte de la oposición.

Así pues, ni de las propuestas avanzadas del Consejo de Estado, ni del Informe de la Subcomisión del Congreso, ni de posiciones fundadas de autores como MARTÍNEZ SOSPEDRA¹⁷, que incluso llega a afirmar que «...no existe dentro de la disponibilidad del legislador orgánico la posibilidad bien de introducir —aun a título residual— ningún tipo de corrección proporcionalista de la distribución de escaños mediante listas supraprovinciales, ni en vía directa, ni mediante la federación de listas», podemos deducir que exista alternativa alguna capaz de corregir o mitigar los defectos de proporcionalidad derivados de la aplicación del artículo 68 de la CE.

No obstante, si tenemos la paciencia de leer con sumo cuidado el Informe del Consejo de Estado podemos llegar a lo que este considera una «interpretación laxa del artículo 68 de la Constitución», y de esta modo abrir razonablemente una puerta que haga posible la distribución de restos a nivel nacional. Dice así el Consejo de Estado, «Aunque el principal obstáculo para la distribución de restos a nivel nacional se encuentra en el propio tenor del artículo 68.3 de la Constitución, cabe observar que el Congreso de los Diputados —como parte integrante, junto con el Senado, de las Cortes Generales— representa al pueblo español en su conjunto según el

¹⁷ MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL, El concepto constitucional...op. cit., p. 1001.

artículo 66.1 CE y, por ello, las fuerzas políticas más votadas a escala nacional deben contar con una presencia parlamentaria acorde al porcentaje de sufragios que estos hayan obtenido. Desde esta perspectiva, la distribución de restos a nivel nacional, en cuanto correctivo de las penalizaciones que sufren los partidos menos votados de ámbito estatal, podría encontrar un fundamento constitucional legítimo. En tal sentido, no debe olvidarse que la atribución de escaños se realizaría en función de los restos de votos de cada una de las provincias. De este modo, la circunscripción electoral seguiría siendo la provincia, y solo los votos excedentes en cada una de ellas podrían tenerse en cuenta — en cómputo global nacional, en consideración del Congreso como cámara de representación nacional».

Pero con independencia de las dificultades y propuestas conocidas para extraer el máximo mediante la interpretación del artículo 68 CE, conviene también tener presentes otras propuestas de la doctrina. En tal sentido conviene conocer una novedosa propuesta presentada por CAMPS ORTIZ¹⁸ con ocasión de la lectura de una tesis doctoral sobre «Propuestas para la reforma del sistema electoral». En dicho trabajo aboga por un sistema mayoritario, evidentemente por una reforma constitucional, y por un Congreso de los Diputados elegido mediante sistema mayoritario en 350 circunscripciones uninominales, para lo cual sería preciso modificar los apartados 2 y 3 del artículo 68 de la CE».

5.3. En el ámbito autonómico

Después de lo expuesto, podemos considerar que la circunscripción electoral que establece la CE en el artículo 68.2 para la elección del Congreso de los Diputados —la provincia— posee un importante grado de firmeza, sin expectativa alguna de cambio en un futuro próximo. También podemos pensar que la circunscripción electoral que establece la LOREG en su artículo 214 para la elección del Parlamento Europeo —el territorio nacional— dispone de una relativa estabilidad sin que por ello se deban excluir cambios futuros. Pero no podemos decir que el «mundo» que constituyen las muchas y variadas circunscripciones electorales autonómicas sea estable o firme, sino que por el contrario, estas circunscripciones se hallan sometidas a las más variadas corrientes de modificación por mor de la gran libertad constitucional de configuración, así como por las interferencias y presión constantes que sobre ellas ejerce la cercanía política.

Antes de proceder al examen puntual de algunas alternativas y novedades que se vienen dando en diferentes circunscripciones electorales autonómicas, parece conveniente efectuar una mínima reflexión sobre determinadas tendencias u orientaciones apreciadas en la materia objeto de estudio.

¹⁸ CAMPS ORTIZ, FRANCISCO, *Propuestas para la reforma del sistema electoral*, Tesis doctoral pendiente de publicación, Elche, 2011.

En primer lugar, aunque parece que la reforma estatutaria debiera ser el instrumento más apropiado para incorporar cambios y mejoras en algo tan sensible como son las circunscripciones electorales, después de la reciente reforma de ocho Estatutos de Autonomía —Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, Navarra, y Comunidad Valenciana—, no se encuentran novedades sustantivas derivadas de las mismas en esta materia, de lo que puede deducirse conformidad con el status quo anterior.

Sorprende también que dos Proyectos de reforma estatutaria que no han podido concluir satisfactoriamente —Euskadi y Castilla-La Mancha—, mantengan también esta posición, dado que no introducen cambio ni novedad en relación con sus circunscripciones electorales. Así, en el Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Euskadi se confirma al Territorio Histórico como circunscripción, y en el Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, a la provincia.

Sin duda, la novedad más sustantiva viene con el Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias, proyecto en el que más adelante nos vamos a detener, pero que fracasa, muy probablemente, por las muchas dudas e interrogantes que suscitó la importante y seria reforma que se quiso introducir en la circunscripción electoral canaria.

En línea con el contenido de la reforma non nata de Canarias, han empezado a surgir ideas o propuestas alternativas en otras Comunidades Autónomas que hasta ahora no han hecho uso de su derecho de reforma estatutaria, pero que también llegan a plantearse, entre otros temas, si es conveniente que en un mismo sistema electoral conviva una circunscripción electoral autonómica junto con otras circunscripciones de distinta naturaleza

De cualquier modo, no se puede ignorar y desatender la obligación constitucional que asiste a todas las Comunidades Autónomas de contar con una Asamblea Legislativa elegida con arreglo a un sistema de representación proporcional, que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio (art. 152.1 CE), y ello supone, en definitiva que aquellas Comunidades Autónomas uniprovinciales que no han satisfecho esta obligación, Cantabria, Madrid, La Rioja y Navarra, debieran efectuar las correspondientes reformas en las normas reguladoras de sus circunscripciones electorales.

Por otra parte, últimamente se viene observando una orientación o corriente de opinión tendente a minorar por razones presupuestarias, entre otras justificaciones, el número de representantes con que cuentan los Parlamentos autonómicos. La primera de estas reformas ya ha sido introducida por la Ley de Cantabria 2/2012, de 30 de mayo, de medidas administrativas, económicas y financieras para la ejecución del Plan de sostenibilidad de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que modifica la ley electoral de Cantabria reduciendo el número actual de 39 diputados hasta el mínimo de 35 previsto en el Estatuto de Autonomía de Cantabria.

Por lo demás, para completar esta concisa exposición sobre sugerencias y alternativas de reforma que se están planteando en algunas Comunidades Autónomas en relación con sus circunscripciones electorales, sin ningún ánimo exhaustivo, se realiza a continuación una brevísima exposición sobre algunas de ellas.

Como es bien sabido, Cataluña es la única Comunidad Autónoma del España que no dispone de ley electoral propia, rigiéndose en esta materia después de más de 30 años por la Disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de 1979, declarada expresamente vigente como regulación provisional por la también Disposición transitoria segunda de Estatuto de Autonomía de 2006. Hace algunos años, el profesor SANZ PÉREZ¹⁹, en un trabajo sobre el sistema electoral de las Comunidades autónomas señalaba que «...el problema de la circunscripción electoral ha sido objeto de discusión, más o menos agria, en términos académicos, en diversos momentos. No se olvide que, por ejemplo, en la Comunidad de Cataluña es uno de los motivos (quizá el principal) por los que no se ha aprobado la ley electoral de las Comunidades autónomas venía a decir que «... el problema de la circunscripción electoral ha sido objeto de discusión, más o menos agria, en términos académicos, en diversos momentos. No se olvide que, por ejemplo, en la Comunidad de Cataluña es uno de los motivos (quizá el principal) por los que no se ha aprobado la ley electoral hasta la fecha». No obstante, hay que recordar que en 2007 la Comisión de Expertos creada por Acuerdo del Gobierno de 27 de marzo, y presidida por José María Colomer, presentó un documentado Informe que sirviera de base para la elaboración de un Proyecto de Ley electoral de Cataluña. En síntesis, dicho Informe proponía un sistema electoral que conjugaba la representación proporcional con una adecuada representación de las diversas zonas del territorio, asignando a seis de las siete veguerías 2 escaños iniciales y repartiendo los 123 restantes de forma proporcional en función de la población de cada veguería. Este Informe sirvió como documento base de trabajo para una Ponencia creada en el Parlamento de Cataluña para la elaboración de una Proposición de Ley electoral que, finalmente no llegó a buen puerto por falta de acuerdo político, decayendo al término de la legislatura.

En lo que hace a la Comunidad Autónoma de Canarias, aunque a diferencia de Cataluña, sí dispone de Ley electoral propia —Ley de elecciones de Canarias 7/2003, de 20 de marzo—, su situación en materia electoral tiene cierto parecido con el de esta Comunidad autónoma dado que la parte sustantiva de su regulación se encuentra en la Disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982, que fue objeto de conocimiento y declaración de conformidad constitucional mediante STC 225/1998. En este caso, el Pleno del Parlamento de Canarias aprobó el 19 de septiembre de 2006 una Propuesta de reforma del Estatuto de

¹⁹ SANZ PÉREZ, ÁNGEL L. «El sistema electoral en las Comunidades Autónomas: la economía normativa exagerada», en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 17, 2007, p. 168.

Autonomía de Canarias que, en la materia que nos ocupa, daba un vuelco a la situación anterior estableciendo en el apartado 2 del artículo 16 de la Propuesta de Reforma Estatutaria:

«Una Ley del Parlamento de Canarias aprobada por una mayoría de tres quintos, a iniciativa de sus miembros, regulará el régimen electoral con arreglo a las siguientes bases:

- a) El sistema electoral será el de representación proporcional.
- b) El número de diputados no será inferior a sesenta ni superior a setenta y seis.
- c) Las circunscripciones electorales serán de ámbito autonómico, insular o de ambas. Cada una de las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife constituyen una circunscripción electoral.
- d) Se establecerá un porcentaje mínimo de votos que deben obtener las listas electorales para acceder al reparto de escaños.
- e) A ninguna circunscripción insular se le podrá asignar un número de diputados inferior a otra que tenga menos población de derecho.»

Esta Propuesta de reforma estatutaria venía a corregir los gravísimos defectos de proporcionalidad que presentaba el sistema electoral canario, analizados con detalle por LÓPEZ AGUILAR, pero en el fondo implicaba un cambio tan profundo en un asunto de tanta importancia, que ha determinado finalmente la retirada de la iniciativa en el Congreso de los Diputados.

La Comunidad Autónoma de Madrid se encuentra dentro del grupo que ha establecido en sus Estatutos de Autonomía que la circunscripción electoral sea la provincia —artículo 10.5 EACM—, pero dado su condición de Comunidad uniprovincial, presenta un déficit de representación de las diversas zonas del territorio 152.1 CE —que debe ser necesariamente corregido. Conviene recordar que ya en dos ocasiones, la Presidenta de la Comunidad Autónoma—, Sra. AGUIRRE, ha reclamado en sus discursos de investidura de 2003 y 2011 un importante cambio del sistema electoral, de tal manera que se pudiera dividir a la Comunidad en distintas circunscripciones electorales por considerar que «Presentar a los electores una lista de 129 nombres hace que los ciudadanos voten sin conocer a la inmensa mayoría de los que van a ser sus representantes». Coincidiendo en el tiempo, la Asamblea Regional de Madrid acordó en diciembre de 2003 la creación de una Ponencia, dentro de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento, y Estatuto del Diputado, con el encargo de realizar, entre otros temas, un informe sobre normativa electoral. Esta Ponencia conoció de una propuesta del GP Popular que contemplaba básicamente la creación de 11 circunscripciones electorales dentro de la Comunidad Autónoma pero, por falta de acuerdo político, no tuvo ningún resultado.

En estos momentos se halla sobre la mesa una interesante «Propuesta de Reforma electoral para la Comunidad Autónoma de Madrid», elaborada por HENRÍQUEZ DE LUNA LOSADA, y presentada como trabajo en el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de

Madrid, cuyas características principales como modelo alternativo de la Ley 11/1986 electoral de la Comunidad de Madrid, son las siguientes:

1. División del territorio de la Comunidad Autónoma en 43 circunscripciones uninominales (un tercio del Parlamento autonómico), elegidas atendiendo a criterios geográficos y socioeconómicos más que de población.
2. Votación en dos urnas. En la primera se eligen los 43 diputados correspondientes a las circunscripciones uninominales por el sistema mayoritario, resultando elegidos aquellos que obtuvieran más votos en su circunscripción. En la segunda urna se eligen los 86 diputados restantes, atendiendo en este caso a criterios de proporcionalidad, y dentro de las listas cerradas y bloqueadas presentadas por las distintas formaciones políticas en el ámbito de la Comunidad Autónoma.
3. Los distintos partidos y formaciones políticas se podrán presentar en cada elección en una, varias o todas las circunscripciones electorales, pero para obtener representación en la segunda urna se sigue manteniendo el umbral mínimo del 5% de los Votos.

Antes hemos dicho que en Cantabria se ha efectuado muy recientemente —Ley de Cantabria 2/2012, de 30 de mayo— una reducción del número de diputados del Parlamento de Cantabria, pasando de 39 hasta el mínimo estatutario de 35. Esta Comunidad Autónoma uniprovincial contempla en el art. 10.2 del EAC que su circunscripción electoral es la Comunidad autónoma y, por tanto, se encuentra igualmente aquejada del déficit de representación de las diversas zonas del territorio exigido por el artículo 152.1 CE, que, lógicamente, debiera ser corregida. A modo de información, puede resultar oportuno recordar que hace algunos años —2004— tuve ocasión de ensayar una propuesta en este sentido, publicada en el número 22-23 de Cuadernos de Derecho Público, p. 377 y siguientes, consistente en la división de la Comunidad Autónoma en cuatro circunscripciones —Santander, Sur, Oriental y Occidental—, con una asignación mínima inicial de 2 diputados por circunscripción.

Por último, por lo que tiene de extraordinario, dada la exigencia constitucional tantas veces repetidas —art. 152.1 CE— de que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas representen también a las diversas zonas del territorio, puede resultar de interés mencionar que el Acuerdo de legislatura para garantizar un gobierno estable y eficaz para Asturias firmado el 18 de mayo de 2012 entre el Partido Socialista y Unión Progreso y Democracia, contempla en el punto 3. 4, «la constitución de una Comisión especial para la evaluación del sistema electoral asturiano y el diseño de medidas que puedan desembocar en una reforma del mismo si goza de un amplio consenso político que, en el seno de la Junta General, se concretaría en una mayoría reforzada», iniciativa que acaso pudiera llevar a la alteración del mapa plural de circunscripciones electorales con que cuenta actualmente el Principado.

VI. APÉNDICE

Como apéndice se incorpora una breve exposición sobre algunos problemas surgidos entorno a la circunscripción electoral autonómica.

LOS PARTIDOS JUDICIALES

El artículo 8 de la LOREG establece que las Juntas electorales de zona se sitúan en los partidos judiciales y por su parte el párrafo 6 de este artículo señala que «a los efectos de la presente Ley, los partidos judiciales coinciden con los de las elecciones locales de 1979». El mismo enunciado se contiene en el 204.3 para la elección de las Diputaciones provinciales

En consecuencia nuestra estructura de Juntas Electorales de Zona, sigue teniendo como referente la división judicial del país existente en 1979.

La razón de ser de esta congelación es la influencia de estas unidades territoriales en la elección de las Diputaciones provinciales, de manera que se trató de impedir que el gobierno de los entes locales pudiera ser alterado, en una suerte de gerrymandering, por la alteración de los partidos judiciales. Ello ha provocado que el mapa de nuestra administración electoral sea progresivamente más obsoleto al haberse modificado sustancialmente a lo largo de estos años la demarcación y planta judicial, de forma que como ha tenido ocasión de declarar la JEC en multitud de ocasiones los partidos judiciales creados con posterioridad a las elecciones locales de 1979 no constituyen zonas electorales (AAJEC de 29 de marzo de 1990 y de 25 de febrero de 1991)

No es posible, en consecuencia, desde 1979 cambiar la demarcación electoral para adecuarla a la nueva estructura judicial. Es evidente que todo ello origina dificultades organizativas, que se multiplicarán en el futuro de seguir adelante el plan de reforma de los partidos judiciales que ha elaborado el Consejo General del Poder Judicial y que reduce al 50% los actualmente existentes.

Por ello cualquier estudio de una alternativa territorial a la provincia como circunscripción electoral debería tener en cuenta este factor y partir de la realidad de los partidos judiciales existentes que condicionan la organización electoral.

EL CENSO DE LOS RESIDENTES AUSENTES

El artículo 31.2 de la LOREG establece que el Censo electoral está compuesto por el censo de los electores residentes en España, y por el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero. El precepto aclara que ningún elector puede figurar simultáneamente en ambos censos.

Hasta la reforma de la LOREG de la LO 2/2011, los españoles residentes en el extranjero podían votar y ser elegidos en todas las elecciones en nuestro país. Sin embargo la referida reforma contiene a este respecto dos novedades de consideración, ambas en su artículo 75.

La primera de ellas, la de mayor trascendencia, elimina radicalmente la posibilidad de ejercicio del derecho de sufragio de los residentes ausentes en las elecciones municipales.

La segunda convierte en voto rogado el ejercicio del derecho en los demás procesos electorales, incluidos los de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, de manera que el elector deberá solicitar expresamente su ejercicio para cada proceso electoral, es decir considera aplicable para las elecciones en las que subsiste el voto CERA el régimen legal anteriormente existente para las elecciones locales, de acuerdo al antiguo artículo 190 hoy suprimido por la reforma.

Sin embargo, y por razones competenciales no toma decisión alguna sobre si los residentes ausentes van a poder votar o no en las elecciones autonómicas. Esto es algo que debe ser abordado por la normativa regional, el Estatuto o la Ley Electoral.

La situación hasta el momento es que el conjunto de las CCAA reconocen ese derecho. Esto era razonable porque el Estado lo hacía para todas las elecciones. Sin embargo una vez que se excluye el sufragio de las municipales, las Comunidades autónomas deberían valorar seriamente si tiene sentido seguir permitiendo el sufragio de los residentes ausentes en las elecciones regionales, especialmente en el supuesto más común de que ambas coinciden en cuanto a su celebración.

En cualquier caso este debe ser un factor a valorar a la hora de establecer cualquier modificación de la circunscripción electoral, y habrá de tener en cuenta el peso potencial de esos residentes ausentes, en el supuesto de que opte por el reconocimiento de su derecho, en las nuevas circunscripciones resultantes.