

El régimen electoral de Murcia*

Luis Gálvez Muñoz
*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Murcia*

SUMARIO: 1. LAS FUENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL MURCIANO. A. La Constitución. B. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General. C. El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. D. La Ley Electoral de la Región de Murcia. E. Otras fuentes.– 2. BREVE EXAMEN DE LA REGULACIÓN DE LA LERM SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL. A. Los elementos del sistema electoral murciano. B. Consecuencias políticas. C. Perspectivas.

1. LAS FUENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL MURCIANO

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cuenta desde hace casi dos décadas con una ley electoral propia, dedicada a regular la elección de diputados a la Asamblea Regional. Se trata de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia (en adelante LERM), que vino a sustituir a la regulación provisional contenida en la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía.

Esta Ley es la principal fuente del régimen jurídico de las elecciones a la Asamblea Regional, pero no, obviamente, la única. Además de ella, hay que contar con otras muchas normas y de muy distinta procedencia, entre las que destacan la Constitución, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante LOREG)¹ y el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (en adelante EAMU).

* Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación sobre «Revisión y mejora del Derecho electoral» (Código VEJ 2005-09295/JUR) subvencionado por el Ministro de Educación y Ciencia y por los fondos FEDER de la Unión Europea.

¹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio, del Régimen Electoral General, que sustituyó al Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales.

El ordenamiento electoral murciano se encuentra recogido, por tanto, en una pluralidad de fuentes. Examinémoslas de forma muy breve.

A. *La Constitución*

La Constitución contiene varios preceptos de interés para las elecciones a la Asamblea Regional de la Comunidad Autónoma de Murcia. Los más importantes son, sin duda, el artículo 23, en el que se reconoce el derecho a la participación política y se sientan las condiciones básicas del sufragio; el artículo 81.1, dedicado a determinar el ámbito material de las leyes orgánicas, una de las cuales es la ley que apruebe el «régimen electoral general»; el 148.1.1, que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de «organización de sus instituciones de autogobierno»; y el artículo 149.1.1, que atribuye al Estado competencia exclusiva para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

A la vista de estos artículos, e incluso de otros más incidentales que no hemos citado², se puede decir que la Constitución condiciona el régimen electoral murciano en un triple sentido:

- Que las elecciones a la Asamblea Regional de Murcia deben responder necesariamente a los principios de libertad de sufragio, periodicidad de su celebración, universalidad del voto e igualdad de los contendientes, presentes en todas las democracias.
- Que el Estado tiene la competencia para regular todo lo que es primario y nuclear en materia electoral, regulación que es aplicable a todos los procesos electorales de carácter político del país y, por tanto, también a los relativos a los Parlamentos autonómicos.
- Que, partiendo de este marco, la Comunidad Autónoma de Murcia debe regular las elecciones a la Asamblea Regional, introduciendo las peculiaridades que estime convenientes.

B. *La Ley Orgánica del Régimen Electoral General*

La previsión del artículo 81.1 de la CE, ya examinada, de que tuviese carácter orgánico la ley relativa al «régimen electoral general» fue cumplida en 1985 con la aprobación de la LOREG (Ley 5/1985, de 19 de junio). Esta Ley tiene un doble objetivo, explicitado con claridad en su Exposición de Motivos:

² Los artículos 23, 81.1, 148.1.1 y 149.1.1 de la Constitución son los que de forma más directa afectan a las elecciones a la Asamblea Regional, pero cabe citar otros muchos, como el 1.1 (constitución de España como Estado Democrático), el 1.2 (radicación de la soberanía en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado), el 9.2 (promoción por el Estado de la libertad y la igualdad reales, así como de la participación política), el 14 (igualdad ante la ley) o el 53.1 (vinculación de todos los poderes públicos a los derechos reconocidos en los artículos 14 a 29 de la CE, así como reserva de ley y obligación de respetar el contenido esencial).

por un lado, «dotar de un tratamiento unificado y global al variado conjunto de materias comprendidas bajo el epígrafe constitucional *Ley Electoral General*», y, por otro, «regular las especificidades de cada uno de los procesos electorales en el ámbito de competencias del Estado».

Lo que más nos interesa conocer de esta Ley es, obviamente, dada la naturaleza de este trabajo, el modo en que afecta a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. La respuesta la proporciona la Disposición Adicional Primera de la LOREG, en sus apartados primero y segundo:

«1. Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica, a las comunidades autónomas por sus respectivos estatutos en relación con las elecciones a las respectivas asambleas legislativas³.

2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas los siguientes artículos del título primero de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152»⁴.

Esto significa que buena parte del régimen jurídico aplicable a las elecciones autonómicas se encuentra en la LOREG. Son muchas las normas de la misma que son de aplicación directa y obligada en estas elecciones y son también muchas las normas que tienen carácter supletorio y que resultan, por tanto, aplicables en las elecciones autonómicas en el caso de que las Comunidades Autónomas no legislen al respecto.

Algunos sectores políticos y doctrinales han criticado –sobre todo en el momento en que surgió la LOREG y en los inmediatos siguientes– la, a su juicio, generosa delimitación de competencias que la LOREG hace en favor del Estado⁵. Nosotros no vamos a entrar en esta polémica. Sólo queremos dejar constancia de que, a pesar del elevado número de artículos de la LOREG que, ciertamente, son de aplicación directa en las elecciones autonómicas, el margen de actuación de que disponen las Comunidades Autónomas en la elabora-

³ La coletilla final de este precepto («en relación con las elecciones a las respectivas asambleas legislativas») fue añadida por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales, a fin de precisar el alcance de las competencias autonómicas.

⁴ Este precepto fue modificado levemente por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, de modificación de la LOREG. El único cambio respecto a la redacción original consiste en adaptar las referencias que se hacen al artículo 108, ante la modificación de su contenido que se hace en la misma Ley.

⁵ Vid. por ejemplo, José A. PORTERO MOLINA, «Artículo 11», en José L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (director), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, p. 130.

ción de sus leyes electorales no es, en absoluto, menor. Basta pensar, por ejemplo, que el Título I de la LOREG no contiene disposición común alguna sobre el sistema electoral, que es el genuino núcleo político de toda regulación electoral, por lo que las Comunidades Autónomas pueden regular como deseen —sin más limitaciones que las previstas en la Constitución— las diversas cuestiones relativas al mismo, como el número de diputados, el diseño y el número de circunscripciones, el tipo de fórmula electoral, la existencia o no barrera electoral o la forma de expresión del voto⁶.

C. *El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*

La norma institucional básica de la Comunidad murciana dedica uno de sus artículos al régimen jurídico de la elección de la Asamblea Regional. Se trata del artículo 24, que a lo largo de cuatro apartados se ocupa de las siguientes cuestiones:

- Caracteres básicos del sufragio: los diputados han de ser elegidos «mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto».
- Duración de la legislatura: la elección de los diputados se hace «por un período de cuatro años».
- Número máximo y mínimo de diputados, «La Asamblea Regional fijará por ley el número de sus miembros, que no será inferior a cuarenta y cinco ni superior a cincuenta y cinco diputados regionales».
- Tipo de sistema electoral: «El sistema electoral será proporcional».
- Convocatoria de las elecciones: «Las elecciones serán convocadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la Ley que regule el Régimen Electoral General, de manera que se realicen el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, sin perjuicio de lo que dispongan las Cortes Generales, con el fin exclusivo de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales».
- Constitución de la nueva Asamblea: «La Asamblea electa será convocada por el Presidente cesante de la Comunidad Autónoma, dentro de los treinta días siguientes al de celebración de las elecciones».
- Y, por último, llamamiento a la ley para que se ocupe de la regulación y concreción de varios puntos: el número de diputados, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, la circunscripción o circunscripciones electorales, el procedimiento electoral y los requisitos para la convocatoria y celebración de las elecciones.

Estas prescripciones ponen claramente de manifiesto que nos encontramos ante un artículo que no destaca precisamente por su riqueza e incisividad,

⁶ En relación con este punto *Vid.* Pablo SANTOLAYA MACHETTI, «La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral», *Revista de Derecho Político*, n.º 24, 1987, pp. 37 y 42 y ss.

sino que se mantiene en un plano que cabe considerar como sumamente general y poco comprometido. El artículo 24 del EARM sólo recoge algunos elementos básicos y poco problemáticos del régimen de elección de la Asamblea Regional, remitiendo expresamente a la ley la regulación de algunos otros.

Se puede decir que los estatuyentes han establecido en este artículo el *contenido electoral mínimo* sobre el que estaban de acuerdo, dejando para el legislador la concreción de los puntos más problemáticos y conflictivos, amén del desarrollo de todo el conjunto. Ello ha permitido dotar a la regulación electoral estatutaria de un elevado grado de consenso político y, por tanto, de legitimidad, pero, al mismo tiempo, ha otorgado un elevado grado de libertad —quizás excesivo— a las mayorías parlamentarias de turno a la hora de afrontar la redacción de la ley electoral. Esta forma de proceder no es, por lo demás, singular de nuestra Comunidad, sino bastante común en el Derecho autonómico, aunque por lo general de forma algo más atenuada⁷.

D. *La Ley Electoral de la Región de Murcia*

La normativa legal a la que el artículo 24.2 del EAMU atribuye el cometido de regular las elecciones a la Asamblea Regional de Murcia se ha concretado en una única ley: la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia, que fue aprobada muy poco antes de que se convocasen las primeras elecciones a las que debía aplicarse (de 10 de junio de 1987)⁸.

Esta Ley se mantiene prácticamente inalterada desde su aparición, pues sólo ha sufrido dos reformas menores. Se trata de la Ley 1/1991, de 15 de marzo, por la que se modificó el artículo 17.2 de la Ley Electoral para facilitar la coordinación de las elecciones a la Asamblea Regional con otros procesos electorales; y de la Ley 9/1995, de 24 de abril, que afectó a los artículos 35, 36 y 38, referentes a las subvenciones y anticipos electorales a las fuerzas políticas contendientes⁹.

La LERM es, por otra parte, una ley breve, de las más breves que se han dictado en el ámbito electoral autonómico¹⁰. Consta de sólo 38 artículos, a los que hay añadir tres disposiciones adicionales, tres transitorias y dos finales. Nada que ver, por ejemplo, con la Ley Electoral del País Vasco, que con-

⁷ Vid. por ejemplo, los artículos 20 a 23 del Estatuto de Autonomías de las Islas Baleares, el artículo 25 del Estatuto de Asturias o el artículo 11 del Estatuto de Galicia.

⁸ La LERM fue aprobada *in extremis*, casi en el límite temporal que había para hacerlo. Obsérvese la apretura temporal a la que se llegó: la iniciativa parlamentaria para la aprobación de la Ley electoral comenzó a tramitarse a finales de octubre de 1986, la Ley vio la luz a mitad de marzo de 1987 y la convocatoria de las elecciones autonómicas a las que debía aplicarse se realizó a principios de abril.

⁹ Ambas modificaciones contaron con el respaldo casi unánime de la Cámara y eran, además, aplicación de acuerdos nacionales de los partidos mayoritarios, manifestados también en reformas de la LOREG y de diversos estatutos de autonomía y leyes electorales autonómicas.

¹⁰ En el Derecho autonómico tan sólo hay dos leyes electorales más breves que la de Murcia: la de Madrid, con 26 artículos (Ley 11/1986, de 16 de diciembre), y la de Canarias, con 35 (Ley 7/2003, de 20 de marzo).

tiene más de 150 artículos, además de numerosas disposiciones complementarias¹¹.

Y no sólo eso. Se trata también de una ley muy poco ambiciosa. Se limita prácticamente a concretar las disposiciones de la LOREG, sin introducir apenas cambios respecto de la regulación prevista para las elecciones al Congreso de los Diputados y sin agotar, ni mucho menos, el campo posible de la competencia autonómica. Ésta es, sin embargo, una característica común, en mayor o menor medida, a todas las leyes electorales de las Comunidades Autónomas¹².

El articulado de la Ley se estructura, por lo demás, en seis títulos, algunos de los cuales se dividen en capítulos e incluso hay un capítulo que a su vez se divide en secciones. La estructura queda así:

- Título I: «Disposiciones generales». Se divide en dos capítulos: uno sobre «derecho de sufragio activo» y otro sobre el «derecho de sufragio pasivo».
- Título II: «Administración Electoral».
- Título III: «Sistema electoral».
- Título IV: «Convocatoria de elecciones».
- Título V: «Procedimiento electoral». Consta de cinco capítulos: «representantes de las candidaturas ante la Administración Electoral», «presentación y proclamación de candidatos», «campana electoral» (con dos secciones, una sobre «disposiciones generales» y otra sobre la «utilización de medios de comunicación de titularidad pública para la campana electoral»), «papeletas y sobres electorales», «voto por correo», «apoderados e interventores» y, por último, «de los diputados proclamados electos».
- Título VI: «Régimen de financiación electoral». Se divide en tres capítulos: «administradores y cuentas electorales», «gastos y subvenciones electorales» y «control de la contabilidad electoral y adjudicación de subvenciones».

E. Otras fuentes

La Constitución, la LOREG, el EAMU y la LERM no agotan el elenco de fuentes del ordenamiento electoral murciano. Además, de ellas, hay que contar con otras leyes y normas de rango inferior tanto estatales como autonómicas. Por ejemplo, la Ley 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad en emisoras de televisión privada; el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de

¹¹ Vid. la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento vasco.

¹² La Ley electoral autonómica que ha llegado más lejos es la vasca, que ha hecho una apuesta importante por el llamado voto electrónico. Vid. el capítulo X de la Ley 5/1990, de 15 de junio, introducido por la Ley 15/1998, de 19 de junio.

regulación complementaria de los procesos electorales; o los Decretos del Presidente de la Comunidad Autónoma convocando las correspondientes elecciones.

Incluso habría que incluir aquí las Instrucciones de la Junta Electoral Central y de la Junta Electoral Provincial de Murcia, los Acuerdos de estas dos Juntas y de las siete Juntas Electorales de Zona que operan en Murcia¹³ y las resoluciones del Tribunal Constitucional y demás órganos jurisdiccionales.

2. BREVE EXAMEN DE LA REGULACIÓN DE LA LERM SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL

No es posible realizar ahora un examen completo, detenido y sistemático de los diferentes elementos que integran el régimen de las elecciones a la Asamblea Regional, ni siquiera de la LERM, en cuanto principal fuente de este régimen. Ello requeriría mucho más espacio del que disponemos en este momento, pues el presente trabajo no tiene más pretensión que la de ofrecer en unas pocas páginas una aproximación general al ordenamiento electoral murciano¹⁴.

Nos vamos a limitar, por ello, a estudiar de forma muy breve lo más relevante. Y lo más relevante son las decisiones adoptadas por el legislador murciano en relación con el sistema electoral, es decir, con el conjunto de elementos que estructuran el voto de los electores y la conversión de tales votos en escaños¹⁵. Ello se explica no sólo por las enormes consecuencias políticas que derivan del diseño concreto que se le dé a cada uno de sus elementos, sino también por el amplio margen de actuación con que cuenta aquí el legislador murciano, como ya sabemos por el examen de la LOREG y del artículo 24 del EAMU.

¹³ Las demarcaciones de las Juntas Electorales de Zona son las del Real 529/1979, de 9 de marzo, sobre partidos judiciales a considerar a efectos electorales (BOE n.ºs 64, 65 y 66, del 16, 17 y 18 de marzo de 1983). Para el País Vasco, Navarra, Canarias y Baleares, *vid.* también los Reales Decretos n.ºs 118 a 124, de 26 de enero de 1979 (BOE n.º 24, del 27 de enero).

¹⁴ El régimen electoral de la Región de Murcia es una de nuestras actuales líneas de investigación. En el futuro próximo esperamos dar cuenta de varios trabajos más al respecto, el primero de los cuales será un comentario al artículo 24 del EAMU, que formará parte de la obra *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, dirigidos por los profesores Ángel GARRORENA MORALES y Mariano GARCÍA CANALES y editados con el patronazgo de la Consejería de Presidencia de la Comunidad Autónoma de Murcia, la Asamblea Regional y CajaMurcia.

¹⁵ Sobre este concepto, *vid.* por ejemplo, Dieter NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª edición, México, 2004, p. 34; Pablo SANTOLAYA MACHETTI, *Manual de procedimiento electoral*, 4ª edición, Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica, Madrid, 1999, pp. 25 y ss; y Miguel SATRÚSTEGUI, «Lección 22. La elección de las Cortes Generales», en Luis LÓPEZ GUERRA y otros, *Derecho Constitucional*, Volumen II, 6.ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 41.

A. *Los elementos del sistema electoral murciano*

La Ley Electoral se ocupa del sistema electoral en los artículos 13 a 16 y lo hace de una forma muy parecida a la de la disposición transitoria primera del EAMU, vigente para las primeras elecciones autonómicas. Esta regulación puede sintetizarse así:

- El número de diputados se ha fijado en 45, que es el mínimo legalmente posible, pues el artículo 24.2 del EAMU establece una horquilla de entre 45 y 55 diputados. Esto supone, teniendo en cuenta que la población de la Región de Murcia es de 1.294.694 habitantes, según el censo de población a 1 de enero de 2004, un diputado cada 28.771 personas, que es una relación aceptable y homologable a otras Comunidades Autónomas¹⁶.
- El territorio autonómico se ha dividido en cinco circunscripciones electorales, cada una de las cuales acoge a un grupo determinado de municipios¹⁷. Se trata de una decisión sumamente polémica tanto por el hecho, casi único en el Derecho autonómico comparado, de constituir circunscripciones infraprovinciales¹⁸, como por el diseño dado a las mismas, pues nos encontramos ante circunscripciones de desigual extensión (oscilan entre los 1.163,2 Km² de la circunscripción Dos y los 3.097,3 de la Uno), con grandes diferencias de población entre sí (la circunscripción más poblada, la Tres, tiene un censo electoral de 468.070 habitantes, y la menos poblada, la Cinco, de 39.317)¹⁹ y sin una justificación geográfica o natural clara (se han juntado zonas que en todos los estudios comarcales aparecen separadas)²⁰.

¹⁶ La relación escaños-número de habitantes no ha parado, sin embargo, de subir, dado el imparable ascenso experimentado por la población murciana durante los dos últimos decenios, permaneciendo, en cambio, prácticamente estancado el número de escaños. De 1983 a hoy el número de escaños ha aumentado en dos (comparar la disposición transitoria primera del EAMU y el Decreto de convocatoria de las elecciones de ese año, con el actual artículo 24.2 del EAMU y el artículo 14.1 de la LERM), mientras la población lo ha hecho en 339.196 habitantes. La relación ha pasado de 1/22.221 a 1/28.771.

¹⁷ El artículo 13 de la Ley Electoral se refiere a ello en los siguientes términos: «El número de circunscripciones electorales será cinco, integradas por los municipios siguientes:

- Número 1: Lorca, Aguilas, Puerto Lumbreras, Totana, Alhama de Murcia, Librilla, Aledo y Mazarrón.
- Número 2: Cartagena, La Unión, Fuente Alamo, Torre Pacheco, San Javier, San Pedro del Pinatar y Los Alcázares.
- Número 3: Murcia, Alcantarilla, Beniel, Molina de Segura, Alguazas, Las Torres de Cotillas, Lorquí, Ceutí, Cieza, Abarán Blanca, Archena, Ricote, Ulea, Villanueva del Río Segura, Ojós, Fortuna, Abanilla y Santomera.
- Número 4: Caravaca de la Cruz, Cehegín, Calasparra, Moratalla, Bullas, Pliego, Mula, Albudeite y Campos del Río.
- Número 5: Yecla y Jumilla».

¹⁸ Ninguna otra Comunidad Autónoma, salvo la de Asturias, acoge circunscripciones infraprovinciales. En este caso, sin embargo, la división electoral se apoya en una realidad geográfica o natural mucho más clara (circunscripciones Centro, Occidente y Oriente).

¹⁹ Los datos proceden del *Anuario Estadístico de la Región de Murcia 2004*, tomo II, editado por la Dirección General de Economía, Planificación y Estadística.

²⁰ Las cinco circunscripciones establecidas no responden, sin embargo, a un puro voluntarismo político, inscribible en la más grosera historia del *gerrymandering*, sino que cuenta con ciertos apoyos geográficos.

- Los diputados a elegir se distribuyen entre las distintas circunscripciones en proporción a la población de derecho de cada una de ellas, con excepción de cinco de ellos, que se asignan directamente, a razón de uno por circunscripción. El mínimo inicial es muy reducido y, por tanto, sin capacidad de distorsionar, por sí mismo, la proporcionalidad del sistema²¹.
- La fórmula electoral elegida para hacer la distribución de escaños es la fórmula D'HONDT, que es la establecida por la LOREG para las elecciones al Congreso de Diputados, locales y europeas y la que siguen también, sin excepción, todas las leyes electorales autonómicas para la elección de sus Parlamentos. Esta fórmula ha triunfado por su sencillez y, al mismo tiempo, por ser una de «las menos proporcionales» entre las fórmulas calificadas como proporcionales.
- Se ha establecido una cláusula de exclusión o barrera electoral del 5% de los votos válidos en la Región, de tal forma que todas aquellas candidaturas que no alcancen esa cifra de votos no pueden participar en la distribución de escaños. Es una de las barreras más elevadas del Derecho electoral español²², pues no sólo se ha fijado un porcentaje de exclusión muy alto —el 5%, cuando lo habitual es el 3%²³—, sino que, además, el mismo se refiere al conjunto de la Comunidad Autónoma y no, como es lo usual, a cada una de las circunscripciones electorales²⁴.
- La forma de expresión del voto es la del voto categórico o de partido, también llamada de *listas abiertas y bloqueadas*. Es la forma de votación que menos libertad ofrece al elector —pues éste se limita a escoger una lista de candidatos, sin poder introducir cambio alguno en la misma—, aunque es la generalmente utilizada en España, seguramente para favorecer la cohesión y disciplina partidista²⁵.

cos. Se basa, en concreto, en la idea de agrupar las comarcas propuestas en un conocido estudio de comarcalización realizado en 1980 por encargo del Consejo Regional. Vid. José S. FUENTES ZORITA y Francisco CALVO GARCÍA-TORNEL, «La comarcalización de la Región de Murcia», *Estudios Territoriales*, n.º 7, 1982, pp. 89 y ss.

²¹ El artículo 14.4 de la LERM precisa que «el Decreto de convocatoria especificará el número de diputados que se elegirá en cada circunscripción de acuerdo con lo establecido en este artículo».

²² En el Derecho electoral español sólo encontramos dos casos con un umbral de exclusión tan elevado como el que rige para las elecciones murcianas. Uno es el de las elecciones valencianas, cuyo umbral es idéntico al de las de Murcia, es decir, el 5% de los votos referido al conjunto de la Comunidad Autónoma (artículo 12.2 del Estatuto de Valencia). El otro caso equiparable es el de las elecciones canarias, en donde se ha establecido un doble umbral de carácter alternativo, pues para acceder al reparto de escaños hay que obtener bien el 30% de los votos en la circunscripción de que se trate o bien el 6% en toda la Comunidad (disposición transitoria primera del Estatuto canario, según redacción de 1996).

²³ Con independencia del ámbito territorial en el que opere, la barrera del 5% de los votos en lugar de la del 3% la han consagrado, aparte de Murcia, las Comunidades Autónomas de Cantabria, Madrid, La Rioja y Madrid.

²⁴ Las cláusulas de exclusión suelen operar en relación con cada una de las circunscripciones en que se divide el territorio en que se celebran las elecciones. Así ocurre en todas las elecciones nacionales y en casi todas las elecciones autonómicas. Las únicas excepciones son las de las elecciones valencianas, canarias y extremeñas, aunque las dos últimas excepciones son muy relativas, pues se han establecido dos barreras alternativas: una en cada circunscripción y otra a nivel de toda la Comunidad Autónoma.

²⁵ En todas las elecciones en España, salvo las del Senado, se aplica esta forma de votación de listas cerradas y bloqueadas. Ninguna fuerza mayoritaria ha propuesto seriamente un cambio de sistema.

B. Consecuencias políticas

El diseño que se ha dado al sistema electoral ha sido objeto, desde su misma gestación, de una amplia y fuerte controversia a todos los niveles (político, social y académico). Aunque el sistema parece ya consolidado, pues es el mismo que el que estableció la disposición adicional primera del EAMU para las primeras elecciones autonómicas y desde su instauración no ha experimentado cambios, nunca ha dejado de recibir críticas.

No vamos a entrar en esta discusión, pues ello nos llevaría, sin duda, muy lejos. Sólo queremos dejar constancia de que el sistema electoral que se ha establecido no carece en absoluto de consecuencias políticas²⁶. La más visible de todas es la eliminación de toda posibilidad de que las fuerzas políticas de carácter comarcal o local (salvo si operan en una de las comarcas o municipios de mayor población y obtienen allí, además, un altísimo porcentaje de votos), puedan obtener representación en la Asamblea, pues la barrera electoral del 5% de los votos a nivel de toda la Región es prácticamente infranqueable para ellas.

Así lo comprobó el Partido Cantonal en las elecciones de 1983 y de 1987, en donde a pesar de tener votos suficientes en la circunscripción número dos (la de Cartagena) para conseguir un escaño, no pudo obtenerlo por no superar la barrera citada. Obsérvense los datos de las elecciones de 1987 en dicha circunscripción²⁷: el Partido Socialista obtuvo 41.377 votos, Alianza Popular 30.408, el Partido Cantonal 16.433 y el Centro Democrático y Social 13.601, consiguiendo, por aplicación de sistema electoral, el PSOE cinco diputados (con los cocientes de 41.377 votos, 20.688,5, 13.792,3, 10.344,2 y 8.275,4), AP cuatro (con los cocientes de 30.408 votos, 15.204, 10.136 y 7.602 votos), el CDS un diputado (con un cociente de 13.601 votos) y el Partido Cantonal ninguno (con un cociente de 16.433 votos)²⁸.

El Partido Cantonal obtuvo, por tanto, más votos en esta circunscripción que los tres últimos diputados del PSOE, que los tres últimos diputados de AP y que el único diputado del CDS, pero no obtuvo ningún diputado, ya que de conformidad con el artículo 15 de la LERM no logró superar el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la Región. Los 16.433 votos obtenidos por el Partido Cantonal en las elecciones de 1987 en la circunscripción número dos representan el

²⁶ En relación con los efectos del sistema electoral murciano, *vid.* Juan J. GARCÍA ESCRIBANO (director), *Atlas electoral de la Región de Murcia*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2000, capítulo V («Las elecciones autonómicas en la Región de Murcia»), pp. 625 y ss.; y Ángel GARRORENA MORALES, «El Derecho Público de la Comunidad Autónoma de Murcia y el Estado de las Autonomías», en Eduardo ESPÍN TEMPLADO (coordinador), *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Ministerio de la Presidencia-Secretaría General Técnica, Madrid, 2003, pp. 447-451.

²⁷ Los datos sobre resultados obtenidos por los distintos partidos en las elecciones de 1987 proceden de la Junta Electoral Provincial de Murcia.

²⁸ En las elecciones de 1983 los resultados del Partido Cantonal fueron algo más modestos. Obtuvo 11.914 votos en la circunscripción n.º dos, que representaron el 12,17% de los votos válidos emitidos en la misma. En las demás circunscripciones consiguió 1.053 votos. El número total de votos recibidos por el Partido Cantonal a nivel regional fueron 12.967, que representaron el 2,85% de votos válidos emitidos en toda la Región, teniendo en cuenta que éstos fueron 454.949 (Fuente: Junta Electoral Provincial de Murcia).

14,6% de los votos válidos emitidos en la misma, pero como en las demás circunscripciones apenas obtuvo votos (779), sus resultados a nivel regional se quedan en un 3,35% de los votos, muy lejos del 5% exigido por la LERM.

La única posibilidad que tienen estas fuerzas políticas de *saltar* la barrera electoral es la de constituir una coalición electoral y concurrir, en consecuencia, de forma conjunta a las elecciones. Esta forma de actuar puede encontrar, sin embargo, fuertes recelos en el electorado, pues parece que atenta a la propia esencia y razón de ser de tales fuerzas localistas. Quizás sea ésta la razón que explique que hayan fracasado todos los intentos que ha habido hasta el momento de coaliciones de este tipo.

Otra importante consecuencia política del sistema electoral diseñado en la LERM es la desigualdad del voto de los ciudadanos, dado el muy distinto coste que tienen los escaños en las diferentes circunscripciones. Las diferencias son enormes, como ponen de relieve los datos fácticos y normativos de las últimas elecciones autonómicas de 2003. Así, mientras en la circunscripción número 3, la de Murcia, con un censo de 468.070 electores y 21 escaños, hay un diputado por 22.289 electores, en la circunscripción número 5, la de Yecla-Jumilla, la relación es de un diputado por 13.105 electores, pues hay 39.317 electores para tres escaños. El voto de los ciudadanos de esta circunscripción pesa electoralmente, pues, casi el doble, que el de los de la anterior.

La infrarrepresentación de las fuerzas políticas minoritarias con presencia en todo el territorio regional es otro de los efectos políticos que merece la pena destacar. Y no nos referimos al hecho notorio, por efecto de la barrera electoral del 5% de los votos a nivel regional, de que los partidos con escaso porcentaje de votos no puedan acceder al Parlamento, sino a que los partidos menores que logran acceder al Parlamento tienen una representación menor que la que les correspondería en proporción a sus votos.

Los datos que ofrecen los estudios y simulaciones que hemos realizado son incontestables. Nos limitaremos a la variable de la circunscripción electoral única, pues el análisis de otros factores, como el cambio de fórmula electoral, la reducción de la barrera electoral o la alteración del diseño o del número de circunscripciones, nos llevaría muy lejos.

Veamos. Con el actual sistema de cinco circunscripciones el partido vencedor ha conseguido en todas las elecciones autonómicas celebradas hasta la fecha más representación de la que le hubiera correspondido en caso de haber habido circunscripción electoral única: dos diputados más en 1983 (PSOE), cuatro en 1987 (PSOE) y uno en 1991 (PSOE), 1995 (PP), 1999 (PP) y 2003 (PP). El segundo partido ha obtenido menos ventaja, aunque sí alguna: un diputado más en las elecciones de 1987 (PP) y 1999 (PSOE). Los perdedores son obviamente los partidos minoritarios: Izquierda Unida en todas las elecciones, sin excepción, y el Centro Democrático y Social en 1987²⁹.

²⁹ Si hubiera habido circunscripción única Izquierda Unida habría obtenido dos diputados más en las elecciones de 1983, 1987 y 1999 y un diputado más en las elecciones de 1991, 1995 y 2003. El Centro Demo-

La marginación de las fuerzas políticas localistas, la desigualdad del voto de los ciudadanos en razón de su lugar de residencia y la infrarrepresentación de las fuerzas políticas minoritarias son los efectos políticos más directos y más fácilmente advertibles del diseño que se ha dado al sistema electoral, pero no, desde luego, los únicos. Entre otros cabe citar, y de modo meramente enunciativo para abreviar, la tendencia al bipartidismo, es decir, de que dos formaciones políticas monopolicen en la práctica la representación y se turnen en el poder; el favorecimiento de la formación de mayorías absolutas en la Cámara; o la escasa personalización de la representación.

C. *Perspectivas*

¿Qué perspectivas se ciernen sobre el sistema electoral murciano? ¿Existen previsiones de cambio? ¿Hay alguna posibilidad de que una hipotética impugnación jurídica ante el Tribunal Constitucional obligue a la modificación de algún elemento del sistema electoral? ¿Y, con independencia de ello, es probable que los partidos se pongan de acuerdo para alumbrar un nuevo modelo?

La respuesta es en todos los casos negativa. La vía del cambio por imposición del Tribunal Constitucional parece, desde luego, totalmente descartada, tras el intento fallido que el Partido Cantonal llevó a cabo en 1987. El cabeza de lista del Partido Cantonal planteó un recurso de amparo contra el Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Murcia de 22 de junio de 1987, cuestionando la compatibilidad de la exigencia legal del 5% de los votos en toda la Región para participar en el reparto de escaños en las distintas circunscripciones con el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (artículo 23.2 CE), pero el Tribunal Constitucional no estimó que existiese dicha incompatibilidad y puso de relieve el amplio margen de maniobra que el legislador goza en el terreno electoral³⁰.

Desde el punto de vista político, las perspectivas de cambio no son mucho mayores. Aunque la LERM fue aprobada por la Asamblea autonómica con el único respaldo del Grupo Parlamentario Socialista, que en ese momento (1987) contaba con una cómoda mayoría en la Cámara y que era el que sostenía al Gobierno³¹, en la actualidad la apoya también el Partido Popular, que,

crático y Social, por su parte, habría obtenido tres diputados adicionales en las elecciones de 1987, pasando de 3 a 6 diputados.

³⁰ *Vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 193/1989, de 16 de noviembre. Fue dictada por la Sala Primera, integrada por Francisco Tomás y Valiente (Presidente) y Fernando García-Mon, Carlos de la Vega Benayas, Jesús Leguina Villa, Luis López Guerra y Vicente Gimeno Sendra (Magistrados). El Ponente fue el Magistrado Luis López Guerra.

³¹ Así lo demuestran las enmiendas presentadas y el debate que tuvo lugar en la Cámara. Para las enmiendas, *vid.* el *Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia*, I Legislatura, n° 205, de 18 de diciembre de 1986, pp. 4770 y ss. Y para el debate el *Diario de Sesiones de la Asamblea Regional de Murcia*, I Legislatura, n° 131, año 1987, Pleno de la Asamblea Regional celebrado el día 12 de febrero de 1987, pp. 5 y ss.

desde que está en el poder, se ha revelado como su más firme valedor³². La oposición al sistema electoral ha quedado, por tanto, reducida a Izquierda Unida, que, aparte de otras discrepancias, se opone radicalmente a la división del territorio regional en diversas circunscripciones electorales, y a los partidos extraparlamentarios, que centran el grueso de sus críticas en la barrera electoral.

El tiempo ha jugado, así, a favor de la Ley. Este amplio respaldo de que actualmente goza el sistema electoral diseñado en la LERM no parece, sin embargo, que tenga nada que ver con la bondad intrínseca de la norma, sino, más bien, con los buenos rendimientos que ha permitido obtener a los partidos políticos mayoritarios, y especialmente al que gana las elecciones. Con ello se vuelve a cumplir, una vez más, la conocida *ley de la inercia en materia electoral*, esto es, la tendencia a que se perpetúen los elementos políticos fundamentales de la legislación electoral una vez establecidos³³.

³² *Vid.*, por ejemplo, la intervención del representante del Grupo Popular, el diputado Garre López, con ocasión de la última proposición de reforma de la Ley electoral autonómica presentada por Izquierda Unida: *Diario de Sesiones, Pleno, de la Asamblea Regional de Murcia*, V Legislatura, nº 202, año 2003, Sesión celebrada el día 13 de marzo de 2003, pp. 6.596 y ss.

³³ Decía Luis SÁNCHEZ AGESTA en 1979: «El único principio teórico válido en Derecho electoral es que, una vez establecido el sistema, éste se perpetúa por la ley de la inercia». *Vid. Constitución Española. Edición comentada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, p. 172.

