

La reforma de la ley electoral andaluza a debate. Crónica de un trabajo parlamentario

Victor J. Vázquez Alonso

Entre los propósitos más ambiciosos de la X legislatura del Parlamento andaluz se encuentra el de llevar a cabo una reforma de la Ley 1/1986 electoral de Andalucía, para ello el Pleno del Parlamento constituyó un grupo de trabajo con representación de todos los grupos parlamentarios en el seno de la Comisión y Administración Local, y ante el cual, y a petición de los distintos grupos, han comparecido un total de 48 expertos en derecho electoral y sistemas electorales, con el objeto de valorar las actuales disfunciones del sistema electoral autonómico y proponer algunas reformas que puedan servir a paliarlas.

Como es conocido, el sistema electoral andaluz responde en gran medida a los propios perfiles constitucionales y legales del sistema electoral del Congreso de los diputados. El estatuto andaluz (art.104.1) asume, en este sentido, la provincia como circunscripción electoral al mismo tiempo que cifra en un número mínimo de 109 el número de parlamentarios que han de integrar la cámara. A la hora de determinar el número de escaños a elegir en cada provincia, la ley electoral andaluza, en este caso, establece que a cada una de las ocho provincias les corresponde un mínimo inicial de ocho diputados, siendo los cuarenta y cinco restantes distribuidos entre las provincias en proporción a su población. Tomando como referencia las últimas elecciones de 2015, mediante esta cuota de reparto el número de parlamentarios elegidos por provincia fueron: 12 en Almería, 15 en Cádiz, 12 en Córdoba, 13 en Granada, 11 en Huelva, 11 en Jaén, 17 en Málaga y 18 en Sevilla, con lo cual el mandato estatutario (104.1) de que ninguna provincia tendrá más del doble de Diputados que otra, se cumple con un holgado margen. El estatuto andaluz impone igualmente que la elección de los diputados se haga según criterios de representación proporcional, al igual que en la LOREG, es la Ley D'Hont la fórmula elegida por el legislador autonómico quien también ha impuesto una barrera legal, prácticamente inútil a efectos prácticos, del 3% en el caso de elecciones autonómicas andaluzas (art. 18.1LEA).

La reflexión jurídica sobre el sistema electoral es, en cualquier nivel de gobierno, siempre una cuestión delicada. La decisión sobre los elementos básicos de este sistema prefigura, en gran medida, la propia forma de la gobernabilidad, no siendo nada fácil atender a las necesidades de esta última sin descuidar el aspecto que es esencial en todo sistema democrático que es el de que se dé una adecuada represen-

tación del pluralismo en las cámaras legislativas. A este respecto, la propia prudencia con la que se ha abordado esta cuestión en el ámbito estatal, donde los perfiles definitorios del sistema electoral permanecen prácticamente intactos desde las primeras elecciones democráticas preconstitucionales, es la que también ha definido no sólo la experiencia andaluza sino también, y de forma general, la autonómica. El renovado interés por explorar las posibilidades de reforma del sistema y los subsistemas electorales en España tiene mucho que ver, en este sentido, con varios factores que, actuando de forma sinérgica, conducen a lo que se denominado crisis de la representación política. Es evidente, igualmente, que la propia crisis del bipartidismo y la irrupción de formaciones políticas que han tenido que superar las propias “garantías” con las que la legislación electoral española custodiaba ese bipartidismo, hacen que la reflexión sobre el sistema electoral adquiera un protagonismo hasta ahora inédito en la agenda parlamentaria.

Con respecto al caso que nos ocupa, que es el andaluz, los trabajos llevados a cabo por el grupo de estudio creado en el Parlamento puede decirse que han girado en torno a tres cuestiones relacionadas entre sí. La primera, como es lógico después de más de 30 años, la de hacer balance de los resultados del sistema electoral vigente, y de cuáles pueden ser sus disfunciones y patologías, situando, en este sentido, la perspectiva del análisis en la proporcionalidad en la representación. En segundo lugar, se han puesto sobre la mesa diversas opciones que podrían servir para paliar algunos de los déficit que presenta el sistema, a través de modificaciones en elementos básicos del mismo, es decir, el número de diputados que integran el Parlamento, la circunscripción electoral, o la fórmula electoral. Finalmente, y en relación con lo anterior, se ha llevado a cabo una reflexión ya estrictamente jurídica, de cuáles serían las reformas necesarias para poder adaptar la legislación electoral andaluza.

Lo cierto es que si tomamos en cuenta las distintas comparecencias de los expertos convocados, puede decirse que la evaluación de cuál ha sido el comportamiento del sistema electoral andaluz no es muy dramática. Como es patente, Andalucía no ha tenido problemas de gobernabilidad, y tomando en consideración los diversos índices a través de los cuales se computa el nivel desproporcionalidad existente entre los partidos con representación y sus votos, en concreto, el conocido índice de Gallagher, Andalucía no sale mal parada en comparación con el resto de Comunidades Autónomas y con el propio Estado. Del mismo modo, la última legislatura ha puesto de manifiesto, como insistió el profesor Llera Ramo, que sin necesidad de modificar el sistema electoral era posible modificar de forma significativa la composición de la Cámara. En cualquier caso, como no podía ser de otra manera, muchos de los expertos comparecientes, insistieron en una de las evidencias de nuestro sistema electoral, como es la de sobre-representación de las provincias menos pobladas. Una sobre-representación que, como se ha señalado, se encuentra por debajo de la

media nacional, pero al mismo tiempo no deja de ser un hecho del que se deriva un perjuicio para aquellos partidos con menos capacidad para concentrar el voto en determinadas provincias. Los remedios posibles para mejorar la proporcionalidad de la representación pasan, en este sentido, bien por ampliar el número de diputados del Parlamento; por redistribuir los escaños a elegir entre las provincias premiando de forma más generosa a aquellas más pobladas –por ejemplo, reduciendo el número mínimo establecido en la Ley Electoral; o bien, por la propia modificación de la circunscripción. Todas estas reformas fueron objeto de valoración por la gran mayoría de los expertos comparecientes, pudiéndose constatar, como veremos en adelante, también un buen grado de consenso en cuanto su pertinencia.

Así, con respecto a la posibilidad de incrementar el número de diputados -algo que el Estatuto permite- además de los posibles problemas que este incremento podría introducir desde el punto de vista de la gobernabilidad, como se encargó de señalar el profesor José María Morales, buena parte de las intervenciones subrayaron la difícil justificación que esta medida tendría ante la opinión pública, dado que la misma, en principio, implicaría un incremento importante en el presupuesto del órgano parlamentario.

Con respecto a la posibilidad de modificar la circunscripción, también una buena parte de las opiniones de los comparecientes, subrayaron la importancia del elemento territorial en la representación parlamentaria en términos de integración. Del mismo modo, hubo quien, como el profesor Augusto Martín de la Vega, mostró sus dudas sobre si una mera reforma del Estatuto de Autonomía resultaría suficiente para eludir a la provincia como circunscripción electoral. En cualquier caso, hay que señalar que se pudieron escuchar voces inequívocamente críticas, como las de los constitucionalistas Antonio Porras o Blanca Rodríguez Ruiz, quienes abogaron por una superación de la circunscripción provincial, a favor de una circunscripción única, o la de Miguel Presno para quien una buena solución sería la reducción del mínimo provincial. La cuestión de la barrera legal, que según la ley electoral andaluza se establece en un 3%, fue también debatida, y en este caso, el consenso existente en torno a su nula utilidad, luego da lugar a opiniones discrepantes entre quienes abogan por su derogación, o quienes, como el profesor Álvarez Ossorio o Ruiz Robledo, sugieren que la misma debería elevarse hasta un 5 % para así tener una función objetiva.

La discusión sobre la fórmula electoral estuvo igualmente marcada por ese equilibrio entre el pragmatismo y la constatación de que existen posibilidades de mejorar la proporcionalidad. Así, diferentes expertos destacaron la simplicidad de la fórmula D'Hont la cual, al ser, podríamos decir, derecho electoral común en España, disfrutaría ya de una cierta “cultura” a su favor, en tanto los ciudadanos ya

se habrían familiarizado con su funcionamiento. Como insistió Agudo Zamora o Montilla Martos, el riesgo de recurrir a fórmulas nuevas y complejas, y, a su vez, más sensibles a la representación de opciones minoritarias, y por lo tanto, al pluralismo político, se encontraría no sólo en que eso pudiera tener efectos sobre la gobernabilidad, sino también en su difícil comprensión, y con ello aceptación, por parte de la ciudadanía. De todas las formas, y dentro de un juicio por lo general benévolo con los resultados de la Ley D'Hont, sí pudieron escucharse diversas propuestas a favor de la adopción de otras fórmulas electorales. Entre otras, la profesora Rodríguez Ruiz propuso un sistema de media mayor como Halle. Torres Vela, el de Sainte -Lage, también de media mayor, y Javier Pérez Royo abogó por un sistema de resto mayor.

En casi todas las intervenciones hubo también un apartado dedicado a la posibilidad de poner fin al modelo de listas cerradas y bloqueadas a favor de uno nuevo bien de listas abiertas desbloqueadas o bien de listas cerradas desbloqueadas. Con respecto a la primera opción, creo que puede afirmarse que hubo una opinión mayoritariamente reticente, justificada en la mayoría de los casos en los problemas que dicha opción podría provocar desde el punto de vista de la proporcionalidad, y también tomando en consideración el propio compromiso con la paridad entre de hombres y mujeres. La opción por listas cerradas desbloqueadas encontró sin embargo muchos más avales entre los comparecientes, si bien algunos estudiosos de la experiencia italiana como los profesores Ruiz Robledo o Montilla advirtieron de la necesidad de tomar en consideración el nuevo papel que en ese contexto jugarían los lobbies y el coste que esto pudiera suponer. A este respecto, Montilla abogó por establecer un porcentaje mínimo de votos para que se pueda ver favorecido el candidato preferencia, en la misma línea que otros comparecientes como el profesor Martín de la Vega, quien insistió en la necesidad de respetar a los cabezas de lista. En cualquier caso, al igual que señalábamos con respecto a las propuestas de modificación de la fórmula electoral, se pudo constatar en las comparencias una preocupación común por evitar introducir complejidades en los procesos electorales que a la postre no sirvan sino para desincentivar la participación en ellos.

Otra de las cuestiones sobre las que insistentemente se recabó la opinión de los comparecientes fue la de hasta qué punto el desarrollo tecnológico aconseja implantar la posibilidad del voto electrónico. Cabe destacar, a este respecto las dudas manifestadas por Federico Javier Viejo Acosta, representante de INDRRA, quien llamó la atención sobre la inexistencia en la actualidad de mecanismos biométricos que garanticen que no exista ningún tipo de error en el reconocimiento del votante, más allá del alto coste que supondría la implantación de los hasta ahora experimentados. Fue también explícita en su escepticismo con respecto a la implantación del voto electrónico la profesora Paloma Biglino quien puso en duda el que pueda considerarse

una barrera al ejercicio del sufragio el que los ciudadanos tengan que depositar su voto en una urna cada cuatro años.

Señalados cuáles fueron los lugares sobre los que giraron las intervenciones de los comparecientes cabe terminar haciendo un breve resumen de las principales conclusiones que los diferentes grupos parlamentarios han extraído de este grupo de trabajo.

Empezaremos por aquellos dos grupos que, en nuestra opinión, han planteado de forma más clara la necesidad de llevar a cabo profundas reformas en la legislación electoral andaluza, el grupo Podemos Andalucía y el de Izquierda Unida los Verdes. Con respecto a Podemos, la primera de las reformas que plantea tiene que ver con el derecho de sufragio pasivo. Insiste este grupo en su informe en la ausencia de justificación de las restricciones impuestas en la actualidad al derecho de sufragio pasivo, restricciones que tienen su origen en la propia dependencia del ejercicio de este derecho respecto de los partidos políticos. Para superar esta situación se propone usar los actuales avances tecnológicos de tal forma que cualquier ciudadano pueda presentar su candidatura, lo que implicaría, como es lógico, eliminar el requisito de que listas electorales hayan de integrar tantos candidatos como puestos a cubrir, insistiendo a su vez, en la posibilidad que existe en la actualidad de que sean los electores los que impriman su papeleta y acudan con ella a las urnas, sin necesidad, por lo tanto, de sobrecostes para la administración.

Otra medida que sugiere este grupo parlamentario es la necesidad de implantar un sistema de voto único transferible, de tal forma que los votantes además de optar por una opción, puedan de forma subsidiaria, cuando su candidato hubiera sido ya elegido o eliminado, determinar a qué opción ha de dar apoyo su voto como voto sobrante. Insiste igualmente el grupo parlamentario PODEMOS en sus conclusiones, en la necesidad de que incentive la participación electoral de los más jóvenes, lo cual, en su opinión pasa por facilitar el voto electrónico, y esto, no sólo el día de las elecciones, sino extendiendo la posibilidad del ejercicio virtual del sufragio durante una semana.

De las conclusiones del grupo parlamentario Izquierda Unida, destaca que este el único grupo que plantea de forma inequívoca la necesidad de ampliar el número actual de diputados de cara a mejorar la actual proporcionalidad en la representación. Concretamente, el informe aboga por elevar hasta 119 diputados la composición de la cámara, buscando al mismo tiempo los necesarios ajustes para que nunca un partido con menos votos pueda tener más escaños que otro, algo a lo que contribuiría una reducción de mínimo provincial. El grupo de Izquierda Unida también aboga por el desbloqueo de las listas electorales, dando preferencia a aquellas candidaturas que hubieran obtenido más del 10% de los sufragios en una determinada

circunscripción. Del mismo modo, insiste el informe en la necesidad de imponer la denominada doble cremallera en la confección de las listas electorales, para garantizar así una paridad de género perfecta en la representación.

El extenso informe de conclusiones que elabora el grupo parlamentario popular tiene como punto de partida una defensa de la actual circunscripción sobre la base de su importancia para la integración territorial pero también a la luz de los propios datos de proporcionalidad, ya señalados, que arroja el sistema electoral andaluz. Del mismo modo, este grupo no solo se opone a un aumento del número de escaños sino que es el único que de forma abierta considera la posibilidad de reducir la misma, si bien, esto exigiría una reforma del propio estatuto andaluz. Con respecto a la posibilidad de modificar el actual modelo de listas cerradas y blindadas, el grupo popular aboga por atender a lo que en su opinión es una opinión mayoritaria en la sociedad y transitar hacia un modelo de listas cerradas desbloqueadas en el cual se asigne escaño a los candidatos que hayan superado un determinado umbral de apoyos, asignando el resto en función del orden establecido por los partidos políticos. Descarta, finalmente, en sus conclusiones, que se deba implantar el voto electrónico a distancia al no poderse en la actualidad garantizar que puedan producirse episodios de fraude electoral.

El informe del grupo parlamentario Ciudadanos es el que parte de una evaluación más crítica con respecto a la actual proporcionalidad del sistema electoral andaluz. Para paliar esta situación se descarta, en principio, un aumento del número de diputados de la cámara, y también, de forma taxativa, un sistema de distrito único, o establecer una circunscripción superpuesta a las ocho existentes, si bien sí se aboga por una reducción del mínimo de escaños a repartir por provincia y también por abandonar la fórmula D'Hont por otra que garantice una mayor proporcionalidad. En concreto, y en la línea de algunas de las opiniones manifestadas por los expertos comparecientes, la fórmula sugerida por este grupo sería la de Sainte-Laguë. Ciudadanos también aboga por un desbloqueo parcial preferencial de las listas electorales. Entre las conclusiones que ocupan un espacio propio en los trabajos de este grupo parlamentario está la que aboga por establecer la incompatibilidad entre la condición de diputado autonómico y la de senador.

El informe de conclusiones que eleva el grupo parlamentario socialista parte en este caso de un juicio en muchos de los aspectos favorable al funcionamiento del actual sistema electoral, descartando en este sentido ningún tipo de reforma que implique alterar sus aspectos centrarles, entiéndase: el número de diputados que componen la cámara, y circunscripción electoral el reparto de escaños por provincias y la propia fórmula electoral aplicable. Sí se sugiere, sin embargo, la posibilidad de elevar la barrera legal a un 5% en todo el territorio autonómico, de tal forma que así

adquiera una funcionalidad hasta ahora inexistente. En realidad son otros aspectos, más secundarios, podríamos decir, los que ocupan el centro de las propuestas de reforma que sugiere el informe socialista. Destacamos, en este sentido, la de suprimir la actual normativa, desfasada sin duda por la nueva realidad informativa, relativa a la jornada de reflexión y, más concretamente, a la prohibición de publicación de sondeos. Del mismo modo, el informe se muestra favorable a una limitación de los aforamientos y también a que se abandone el actual modelo de listas bloqueadas, si bien, en ambos casos, se considera que sólo un acuerdo a nivel nacional puede justificar y legitimar este tipo de medidas en el ámbito autonómico. Rechaza, sin embargo, por sus eventuales problemas de constitucionalidad, la posibilidad de regular el voto trasferido y también, en este caso por las posibilidades de fraude, el voto electrónico. Del mismo modo, el informe no aboga expresamente por la regulación de un sistema de doble cremallera para garantizar la paridad, destacando que Andalucía es pionera en este sentido al imponer la paridad perfecta de un 50 % de hombres y 50 % de mujeres en las candidaturas electorales.

Como se ha podido ver, desde un diagnóstico nada dramático a cerca del funcionamiento actual del sistema electoral andaluz, no parece que en el horizonte se atisbe una reforma del mismo que afecte a ninguno de sus elementos esenciales. Es cierto que, como hemos visto, las conclusiones de los grupos parlamentarios a los trabajos que se han llevado a cabo en el seno de la Comisión de Presidencia sí apuntan a la necesidad de acometer ciertas reformas, si bien, también lo es que no hay una coincidencia generalizada entre los grupos en cuáles han de ser estas ni en su propia prioridad, por lo que nos podemos atrever a decir que tampoco pueden, a corto plazo esperarse grandes cambios en estos aspectos secundarios o colindantes del derecho electoral de la comunidad autónoma.