

BOLETÍN OFICIAL B O P A

BOLETÍN OFICIAL



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 805

X LEGISLATURA

17 de octubre de 2018

SUMARIO

OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

INFORMES Y DICTÁMENES

- 10-18/DEC-000005, Dictamen de la Comisión de Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática en relación con el Informe del Grupo de Trabajo para la reforma de la Ley Electoral de Andalucía (*Aprobado por el Pleno del Parlamento el día 12 de septiembre de 2018*)

2

OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

INFORMES Y DICTÁMENES

10-18/DEC-000005, Dictamen de la Comisión de Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática en relación con el Informe del Grupo de Trabajo para la reforma de la Ley Electoral de Andalucía

Aprobado por el Pleno del Parlamento el día 12 de septiembre de 2018

Orden de publicación de 15 de octubre de 2018

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

El Pleno del Parlamento, el día 12 de septiembre de 2018, en el transcurso de la sesión celebrada los días 12 y 13 del mismo mes y año, ha aprobado el Dictamen de la Comisión de Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática en relación con el Informe del Grupo de Trabajo para la reforma de la Ley Electoral de Andalucía, 10-18/DEC-000005.

Lo que se publica para general conocimiento.

Sevilla, 14 de septiembre de 2018.

P.D. El letrado mayor del Parlamento de Andalucía,
Javier Pardo Falcón.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN LOCAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA EN SU
SESIÓN DEL 26 DE JULIO DE 2018 EN RELACIÓN CON EL INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO
PARA LA REFORMA DE LA LEY ELECTORAL DE ANDALUCÍA

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. BREVE RESEÑA DE LA NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE
 - 2.1 Normativa estatal
 - 2.2 Normativa andaluza
 - 2.3 Normativa de otras comunidades autónomas
3. ANTECEDENTES
 - 3.1 Objeto del grupo de trabajo
 - 3.2 Composición del grupo de trabajo
 - 3.3 Relación de expertos que han comparecido
4. ASPECTOS OBJETO DE ANÁLISIS
 - 4.1 Proporcionalidad
 - 4.2 Derecho de sufragio activo. Cuerpo electoral
 - 4.3 Derecho de sufragio pasivo. Número de representantes a elegir. Tamaño de la Cámara
 - 4.4 Incompatibilidades
 - 4.5 Juntas electorales
 - 4.6 Convocatoria de elecciones
 - 4.7 Sistema electoral o fórmula electoral. Barrera electoral
 - 4.8 Procedimiento electoral
 - 4.9 Campaña electoral
 - 4.10 Medios de comunicación: debates
 - 4.11 Medios de comunicación: información versus propaganda electoral
 - 4.12 Papeletas y sobre electoral
 - 4.13 Envío único de propaganda y papeleta electoral
 - 4.14 Financiación electoral. Reducción de gastos electorales
 - 4.15 Límites estatutarios. Aforamientos
 - 4.16 Sustitución temporal del parlamentario o parlamentaria
 - 4.17 Doble cremallera
 - 4.18 Desbloqueo de listas electorales
 - 4.19 Listas abiertas. Candidaturas electorales
 - 4.20 El sufragio de las personas residentes en el extranjero. El voto rogado
 - 4.21 Voto electrónico, telemático, por internet. Urna electoral y tiempo de emisión del voto. Voto anticipado
 - 4.22 Sistemas de recuento de votos. Posibilidades de utilización de los votos únicos transferibles (VUT)
 - 4.23 Procedimiento de investidura
5. PROPUESTAS DE REFORMA

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La soberanía popular. Los sistemas electorales son la piedra angular para la formación de las democracias modernas y por ello tienen el objetivo y el deber claros de ser eficientes en su regulación, aunque en su funcionamiento no han sido perfectos.

1.2. La Ley Electoral de Andalucía (en adelante LEA) ha sido un instrumento útil que ha cubierto una importante etapa democrática de nuestra comunidad autónoma. Una legislación que ha permitido que se desarrollen los objetivos de cualquier sistema electoral: representar adecuadamente la pluralidad ideológica de la sociedad, a través de los distintos grupos políticos representados en el Parlamento de Andalucía; dar representación a las mayorías, a las minorías y a los territorios; propiciar la gobernabilidad de las instituciones.

1.3. La composición del Parlamento de Andalucía a lo largo de la historia democrática de nuestra comunidad ha sido por tanto resultado de la expresión de la voluntad de los andaluces y andaluzas. Por ello en ningún momento este Grupo de Trabajo pretende poner en duda la legitimidad de nuestro sistema electoral sino analizar si el mismo responde a la actual realidad social y política y abordar, en su caso, una adecuación del mismo.

1.4. La adecuación y modernización de nuestro sistema electoral pasa por la reforma de nuestra ley electoral con más de treinta años de vigencia. La reforma de la ley electoral no es la panacea para resolver las carencias de las que pueda adolecer nuestro sistema democrático, pero sin duda un sistema electoral apropiado lo dota de mayor transparencia, credibilidad y calidad. Y esta reforma, para que sea duradera y sirva realmente a los intereses de la ciudadanía andaluza, debe hacerse desde el diálogo, el consenso y la responsabilidad de todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento de Andalucía, dentro del marco que establece la Constitución Española (en adelante CE) y el Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante EAA).

1.5. Por tanto, nuestro objetivo no es otro que conseguir un sistema electoral útil, representativo de la sociedad en su conjunto, con un papel garantista de los partidos políticos tal y como reconoce la Constitución, que sea duradero y que posibilite la gobernabilidad de nuestras instituciones de autogobierno para dar respuesta a las demandas ciudadanas y satisfacer el interés general de la sociedad.

1.6. Este documento que aquí se trabaja es un documento base que tiene que servir a los grupos parlamentarios para el estudio y puesta en común de los puntos fundamentales que pueden ser reformados en la LEA para mejorar y modernizar el articulado del mismo.

2. BREVE RESEÑA DE LA NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE

La normativa de referencia, a la hora de abordar este Grupo de Trabajo las posibles propuestas de modificación de la LEA, es la Constitución Española, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 (en adelante LOREG) y el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Resulta conveniente, por ello, hacer una breve reseña de dicha normativa.

2.1 Normativa estatal

2.1.1. Constitución española

2.1.1.a) El constituyente quiso reflejar claramente en nuestra Constitución la competencia estatal para garantizar la homogeneidad de toda la ciudadanía española en el ejercicio de sus derechos políticos sin perjuicio de cuál fuera su comunidad autónoma de residencia. A este objetivo se refieren, particularmente, los siguientes artículos:

Artículo 6. «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

Artículo 9.2. «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Artículo 23. «1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».

Artículo 81.1. «Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución».

Artículo 69.5. «Las comunidades autónomas designarán además un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional».

Artículo 149.1.1.^a «El Estado tiene competencia exclusiva sobre la regulación de 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».

Artículo 152.1. «En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio».

2.1.1.b) Estas directrices, junto con la LOREG, establecen el techo competencial de los legisladores autonómicos, siendo, quizás, el elemento más crítico el equilibrio entre el establecimiento de un sistema proporcional y la representación adecuada de todos los territorios.

2.1.2. Ley Orgánica del Régimen Electoral General

2.1.2.A) Esta ley orgánica desarrolla las previsiones constitucionales sobre el régimen electoral, estableciendo pormenorizadamente hasta dónde pueden llegar las competencias autonómicas en esta materia y qué materias están reservadas expresamente a la competencia estatal.

2.1.2.B) La disposición adicional primera de esta ley detalla de forma expresa cuáles son competencias exclusivas del legislador estatal y en qué aspectos se aplica con carácter supletorio por ausencia de normativa autonómica específica:

«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 legislativas.

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 estas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 50.1, 2 y 3; 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; 87.2; 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.

3. Los restantes artículos del Título I de esta ley tienen carácter supletorio de la legislación que en su caso aprueben las comunidades autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus asambleas legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos.

4. El contenido de los Títulos II, III, IV y V de esta ley orgánica no pueden ser modificados o sustituidos por la legislación de las comunidades autónomas.

5. En el supuesto de que las comunidades autónomas no legislen sobre el contenido de los artículos que a continuación se citan, estos habrán de interpretarse para las elecciones a las asambleas legislativas de dichas comunidades de la siguiente manera:

a) Las referencias contenidas a organismos estatales en los artículos 70.2, 71.4 y 98.2 se entenderán referidas a las instituciones autónomas que correspondan.

b) La mención al territorio nacional que se hace en el artículo 64.1 se entenderá referida al territorio de la comunidad autónoma.

c) La alusión que se hace en el artículo 134 a la Comisión establecida en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas se entenderá referida a una comisión de la asamblea legislativa correspondiente, y la obligación estatal de subvencionar los gastos electorales mencionada en dicho artículo y en el anterior corresponderá a la comunidad autónoma de que se trate.

2.1.2.C) Las reglas recogidas en esta disposición delimitan el ámbito de actuación de este Grupo de Trabajo al fijar las competencias que ostenta el legislador autonómico sobre régimen electoral.

2.2. Normativa andaluza**2.2.1. Estatuto de Autonomía de Andalucía**

2.2.1.A) Los principales aspectos regulados por nuestro Estatuto con incidencia en el sistema electoral son:

«Artículo 5. Condición de andaluz o andaluza.

1. A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de andaluces o andaluzas los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía.

2. Como andaluces y andaluzas, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Andalucía y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley del Estado».

«Artículo 30. Participación política.

1. Conforme al artículo 5, los andaluces y andaluzas tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, en los términos que establezcan la Constitución, este Estatuto y las leyes. Este derecho comprende:

a) El derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la comunidad autónoma y a concurrir como candidato a los mismos.

2. La Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea».

«Artículo 46. Instituciones de autogobierno. Son competencia exclusiva de la comunidad autónoma:

1.^a La organización y estructura de sus instituciones de autogobierno.

2.^a Normas y procedimientos electorales para su constitución, en el marco del régimen electoral general».

«Artículo 101. Composición, elección y mandato.

1. El Parlamento estará compuesto por un mínimo de 109 diputados y diputadas, elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto.

Los miembros del Parlamento representan a toda Andalucía y no están sujetos a mandato imperativo».

2. El Parlamento es elegido por cuatro años. El mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección o el día de disolución de la Cámara. En ambos casos, el mandato de los diputados titulares y suplentes que integren la Diputación Permanente se prorrogará hasta la constitución de la nueva Cámara».

«Artículo 104. Régimen electoral.

1. La circunscripción electoral es la provincia. Ninguna provincia tendrá más del doble de diputados que otra.

2. La elección se verificará atendiendo a criterios de representación proporcional.

3. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta y sesenta días posteriores a la expiración del mandato. Los diputados electos deberán ser convocados para la sesión constitutiva del Parlamento dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.

4. Serán electores y elegibles todos los andaluces y andaluzas mayores de dieciocho años que estén en pleno goce de sus derechos políticos.

La comunidad autónoma facilitará el ejercicio del derecho de voto a los andaluces que se encuentren fuera de Andalucía».

«Artículo 105. Ley electoral.

1. La ley electoral, que requerirá mayoría absoluta para su aprobación, regulará la convocatoria de elecciones, el procedimiento electoral, el sistema electoral y la fórmula de atribución de escaños, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para las elecciones al Parlamento de Andalucía, así como las subvenciones y gastos electorales y el control de los mismos.

2. Dicha ley establecerá criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales, y regulará la obligación de los medios de comunicación de titularidad pública de organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria».

2.2.1.B) En principio todas las materias expresamente reguladas en el EAA respecto al régimen electoral quedarían fuera del mandato otorgado por el Parlamento a este Grupo de Trabajo ya que no sería posible su modificación vía reforma de la LEA.

2.2.2. Ley Electoral de Andalucía

Atendiendo a las competencias establecidas por la CE y el EAA se promulgó la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, modificada por la Ley 5/1994, de 3 de mayo; por la Ley 6/1994, de 18 de mayo; por la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, y por la Ley 5/2005, de 8 de abril.

2.2.2.a) Los elementos esenciales que regula la LEA los podemos sintetizar en los siguientes aspectos:

- 1.º Derecho de sufragio activo y pasivo.
- 2.º Incompatibilidades.
- 3.º Juntas electorales.
- 4.º Convocatoria de elecciones.
- 5.º Sistema y procedimiento electoral.
- 6.º Sistema de reparto de escaños.
- 7.º Representantes de las candidaturas.
- 8.º Presentación y proclamación de candidatos.
- 9.º Campaña electoral y utilización de medios de titularidad pública.
- 10.º Papeletas y sobres electorales.
- 11.º Voto por correo.
- 12.º Apoderados e interventores.
- 13.º Remisión de las listas de parlamentarios electos.
- 14.º Gastos y subvenciones electorales.

2.2.2.b) Como elementos esenciales que configuran el sistema electoral andaluz queremos destacar los siguientes:

1.º Cuerpo electoral: las personas con derecho al sufragio activo conforman el cuerpo electoral de un territorio. La delimitación de las personas que ostentan este derecho está recogida en el Capítulo I del Título I de la LOREG, constituyendo materia reservada al Estado. La LEA acota el derecho, como no puede ser de otra forma, a aquellas personas que cumpliendo lo establecido en la LOREG «tengan la condición política de andaluces conforme al artículo 5 del Estatuto de Autonomía».

2.º Número de representantes: el Estatuto establece que el Parlamento de Andalucía contará como mínimo con 109 diputados o diputadas. La LEA no ha incrementado este número, si bien una reforma de la misma en este sentido lo posibilitaría.

3.º La circunscripción electoral: el Estatuto establece la provincia como circunscripción electoral, siendo la fórmula elegida por el legislador autonómico para dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 152.1 de que el sistema electoral debe garantizar una «representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio».

4.º Número de representantes por circunscripción electoral: el Estatuto establece que el número de representantes elegidos por una circunscripción electoral no puede superar en ningún caso el doble de los que elija la circunscripción con menor número. La LEA fija el criterio de reparto entre las diferentes circunscripciones, asignando un mínimo de 8 representantes por cada una y distribuyendo los 45 restantes en función del diferente peso poblacional, tratando así de equilibrar la representatividad territorial con la proporcionalidad de los votos recibidos por las diferentes formaciones políticas.

5.º El sistema de reparto de escaños: el sistema que establece la LEA es el mismo que el que regula la LOREG para el Congreso de los Diputados conocido como método D'Hondt. Este sistema, manteniendo una adecuada representación proporcional de las diferentes formaciones políticas, introduce una corrección de la proporcionalidad en comparación con las fórmulas basadas en el reparto de escaños en función de una cuota electoral determinada por la división del número de votos entre el total de representantes a elegir, con el objetivo de favorecer la gobernabilidad de las instituciones.

6.º Barrera electoral: la LEA establece, a semejanza de la LOREG para el Congreso de Diputados, una barrera del 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción. Siendo cierto que las barreras electorales perjudican a los grupos políticos más pequeños, no es menos cierto que en el contexto andaluz su incidencia ha sido mínima, habiendo ocurrido solo una vez en las elecciones autonómicas andaluzas en los casi cuarenta años de autonomía.

2.3. Normativa de otras comunidades autónomas

2.3.1. Nuestra Constitución ha configurado un modelo territorial del Estado conformado por 17 comunidades autónomas. Cada una dispone de una asamblea legislativa elegida por sufragio universal y que se constituyeron por vez primera a principios de la década de los 80 del siglo pasado.

2.3.2. En ese momento el legislador optó por la armonización para que el sistema electoral por el que se eligen las distintas asambleas autonómicas fuese similar en todo el territorio, aplicando la misma fórmula por la que se eligen los diputados al Congreso. A partir de aquí la mayoría de las comunidades autónomas han desarrollado su propia legislación electoral, como es el caso de Andalucía.

2.3.3. De hecho, 16 de las 17 comunidades autónomas han legislado sobre esta materia, siendo Cataluña la única comunidad que no cuenta con normativa electoral propia.

2.3.4. Las elecciones catalanas se regulan por la disposición transitoria segunda de su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 6/2006) que remite a la disposición transitoria cuarta del anterior Estatuto (Ley Orgánica 4/1979), y este a su vez remite a «las normas vigentes para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales» (la LOREG).

2.3.5. Pero lo que aquí nos interesa subrayar es que en lo referente a los factores que más pueden influir en la proporcionalidad todas las leyes son una mimesis de la LOREG: la circunscripción es la provincia y el sistema de reparto es el conocido como método D'Hondt.

3. ANTECEDENTES

A instancias del Grupo Parlamentario Ciudadanos y en aplicación del artículo 54 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, el 15 de febrero de 2016 tuvo entrada en el Parlamento de Andalucía (NRP 001612) la solicitud de «Creación de un Grupo de Trabajo, al amparo de la comisión de Presidencia, para llevar a cabo una reforma de la Ley Electoral de Andalucía».

La Mesa del Parlamento de Andalucía calificó favorablemente y admitió a trámite dicha iniciativa (número de expediente 10-16/CC-000001) en la sesión del 17 de febrero de 2016 (Orden de publicación de 1 de marzo de 2016).

El Pleno del Parlamento, el 3 de marzo de 2016, en el transcurso de la sesión celebrada los días 2 y 3 del mismo mes, acordó la creación, en el seno de la Comisión de Presidencia y Administración Local, del «Grupo de Trabajo para llevar a cabo una reforma de la Ley Electoral de Andalucía» (Orden de publicación de 11 de marzo de 2016; *BOPA* núm. 196, de 29 de marzo de 2016).

El 27 de abril de 2016 se celebró la sesión constitutiva del Grupo de Trabajo.

La programación de los trabajos y fijación del calendario tuvo lugar en sesión celebrada el 8 de junio de 2016, modificándose el plan de trabajo en la sesión del 16 del mismo mes.

Las solicitudes de los diferentes grupos de documentación y comparecencia de expertos se analizaron en la sesión celebrada el 27 de julio de 2016.

Finalizado el primer periodo de sesiones se celebró nueva sesión del Grupo de Trabajo el 15 de septiembre de 2016 para la fijación del calendario.

Las comparecencias de los expertos tuvieron lugar en sesiones celebradas entre el octubre de 2016 y de mayo de 2017.

Finalizadas las comparecencias, en sesión celebrada el 20 de junio de 2017 se fijó la programación de los trabajos pendientes, acordándose en esta misma sesión la prórroga de los trabajos del Grupo en el siguiente periodo de sesiones.

En la sesión de 29 de junio de 2017 se aprobó el índice orientativo de los informes a presentar por los diferentes grupos parlamentarios.

3.1. Objeto del Grupo de Trabajo

3.1.1. Tal como establece el acuerdo del Pleno del Parlamento de Andalucía que aprobó la creación del Grupo de Trabajo, el objeto del mismo se circunscribe a analizar y debatir sobre una posible reforma de la LEA y, en su caso, proponer aquellas modificaciones que propicien que la normativa electoral andaluza conjugue de la forma más adecuada los objetivos que todo sistema electoral debe perseguir: que los órganos de representación política reflejen lo más fielmente posible la composición ideológica de la sociedad a la vez que posibilita la gobernabilidad de las instituciones.

3.1.2. La longevidad de la actual Ley Electoral de Andalucía, aprobada hace más de 30 años, es consecuencia del consenso conseguido entre las fuerzas políticas representadas entonces en nuestro Parlamento y ha permitido a la ciudadanía andaluza, a lo largo de este tiempo, votar a sus diferentes opciones políticas en condiciones de libertad, cumpliendo con el mandato constitucional de autogobierno y asegurando el ejercicio del derecho fundamental a participar en los órganos que le gobiernan mediante sufragio activo.

3.1.3. Además, ha permitido la incorporación real, efectiva y en igualdad de la mujer a la actividad política al asegurar que al menos un 50% de los candidatos sean de este sexo. Entiende esta Presidencia que debe evitarse cualquier reforma que suponga un retroceso en esta materia.

3.1.4. En definitiva, para que una posible reforma de la ley electoral andaluza cumpla con su fin primigenio, debe ser fruto del diálogo, el consenso y la responsabilidad de todas las fuerzas políticas que integramos el Parlamento de Andalucía.

3.2. Composición del Grupo de Trabajo

Los distintos grupos parlamentarios llevaron a cabo la designación de los miembros del Grupo de Trabajo durante los días 28 de marzo y 5 de abril de 2016.

El Grupo de Trabajo quedó constituido por los siguientes representantes:

Mesa:

Presidente: Jacinto Jesús Viedma Quesada (G.P. Socialista).

Vicepresidenta: Carmen Céspedes Senovilla (G.P. Popular Andaluz).

Secretario: Francisco Javier Aragón Ariza (G.P. Socialista).

G.P. Izquierda Unida Los Verdes Convocatoria por Andalucía:

Titular: María del Carmen Pérez Rodríguez.

Suplentes: J. Antonio Castro Román e Inmaculada Nieto Castro.

G.P. Ciudadanos:

Titular: Julio J. Díaz Robledo.

Suplente: Marta Bosquet Aznar.

G.P. Podemos Andalucía:

Titular: J. Ignacio Moreno Acevedo Yagüe.

Suplentes: Esperanza Gómez Corona y Begonia Gutiérrez Valero.

G.P. Popular Andaluz:

Titular: Antonio Saldaña Moreno.

Suplentes: Patricia del Pozo Fernández y Pablo Venzal Contreras.

G.P. Socialista:

Titular: Ángeles Ferriz Gómez.

Suplentes: José Latorre Ruiz y José Muñoz Sánchez.

3.3. Relación de expertos que han comparecido

Hay que destacar el importante número de expertos que han comparecido ante este Grupo de Trabajo y sobre todo el alto nivel de los mismos. En total han comparecido 47 expertos, la mayoría docentes en universidades, tanto andaluzas como del resto de España.

Las comparecencias de los expertos se desarrollaron en las siguientes sesiones:

Sesión número 1 (11 de octubre 2016):

— Blanca Rodríguez Ruiz, profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla.

— Javier Torres Vela, profesor de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

— Antonio Porras Nadales, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla.

— José María Morales Arroyo, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla.

Sesión número 2 (18 de octubre 2016):

— Fernando Álvarez-Osorio Micheo, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla.

— José Luis García Ruiz, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz.

— José Joaquín Fernández Allés, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz.

— Manuel Domínguez Zorrero, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Huelva.

Sesión número 3 (25 de octubre 2016):

— Miguel Agudo Zamora, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba.

— Juan Montabes Pereira, catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Granada.

Sesión número 4 (8 de noviembre 2016):

— Gregorio Cámara Villar, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

— José Antonio Montilla Martos, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

— Miguel Azpitarte Sánchez, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

Sesión número 5 (5 de noviembre 2016):

— Ángel Rodríguez Vergara, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga.

— Agustín Ruiz Robledo, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

— Francisco Javier Pérez Royo, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla.

Sesión número 6 (22 de noviembre 2016):

- Victoriano Ramírez González, catedrático del departamento de Matemática Aplicada de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos de la Universidad de Granada.
- José Martínez Aroza, miembro del GIME (Grupo de Investigación en Métodos Electorales) de la Universidad de Granada.
- María Luisa Márquez García, miembro del GIME de la Universidad de Granada.

Sesión número 7 (13 de diciembre 2016):

- Miguel Presno Linera, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo.

Sesión número 8 (20 de diciembre 2016):

- Enrique Arnaldo Alcubilla, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos I de Madrid.

Sesión número 9 (7 de febrero 2017):

- Jorge Urdanoz Ganuza, profesor de la Universidad Pública de Navarra.
- Miguel Revenga Sánchez, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz.
- Xavier Coller Porta, catedrático de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide.

Sesión número 10 (14 de febrero 2017):

- Manuel Augusto Martín de la Vega, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca.
- Paloma Biglino Campos, catedrática de derecho constitucional de la Universidad de Valladolid.

Sesión número 11 (21 de febrero 2017)

- Federico Javier Viejo Acosta, representante de INDRA, empresa encargada de recuentos y gestión de datos en elecciones.
- Antonio Palomares Bautista, profesor del departamento de Matemática Aplicada de la Universidad de Granada.
- Carmen Ortega Villodres, directora del Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía.

Sesión número 12 (14 de marzo 2017):

- Francisco José Llera Ramo, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco.
- Francisco Javier Muñoz Delgado, catedrático de la Universidad de Jaén.
- Ignacio Lago Peñas, profesor de la Universidad Pompeu Fabra.

Sesión número 13 (21 de marzo 2017):

- Joan Font Fábregas, director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía.
- José Real Dato, profesor de la Universidad de Almería.

Sesión número 14 (28 de marzo 2017):

- Miguel Prados Rodríguez, ingeniero de caminos y experto en finanzas éticas por el Instituto Internacional de Banca.
- Manuel Pérez Yruela, profesor de Investigación de Sociología del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA).

Sesión número 15 (18 de abril 2017):

- Ricardo Luis Chueca Rodríguez, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Rioja.
- Pablo Simón Cosano, doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra.
- Javier Gil Plasencia, director comercial para España de SCYTL.

Sesión número 16 (25 de abril 2017):

- Pilar González Modino.
- Pablo Oñate Rubalcaba, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Valencia.
- Víctor García Carrasco, licenciado en física y máster en computación por la Universidad de Barcelona.

Sesión número 17 (9 de mayo 2017):

- Esteban de Manuel Jerez, representante de EQUO.
- Laura Duarte Domínguez, portavoz del Partido Animalista (PACMA).
- Carmen Benavides Parra, secretaria de Organización del Sindicato de Periodistas de Andalucía.

Sesión número 18 (16 de mayo 2017):

- Eva Navarrete Maceas, decana del Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía.
- José Manuel Fernández Ruiz, representante de la Federación de Asociaciones de Periodistas de España.
- Rafael Rodríguez Guerrero, presidente de la Asociación de la Prensa de Sevilla.

4. ASPECTOS OBJETO DE ANÁLISIS

Siguiendo el índice aprobado en la sesión celebrada el día 29 de junio de 2017 en este apartado hemos tratado de sintetizar las propuestas o conclusiones hechas por los diferentes grupos parlamentarios en sus informes, analizando las mismas desde una triple perspectiva: ámbito competencial, complejidad técnico-jurídica y grado de consenso existente.

4.1. Proporcionalidad

4.1.1. Hay unanimidad entre los expertos en que la adecuada representación proporcional de las diferentes sensibilidades políticas expresadas por la ciudadanía responde a un conjunto de factores, siendo los más

determinantes el número y tamaño de las circunscripciones, el número de representantes a elegir, el método de reparto de escaños utilizado, etc.

4.1.2. Por otro lado, la mayoría de los expertos que han comparecido ante este Grupo de Trabajo han manifestado que el comportamiento del sistema electoral andaluz ha sido correcto y ha provocado una representación muy proporcional, con una desviación mucho menor que la que se da a nivel nacional, advirtiendo que la introducción de cambios en algunos de estos factores puede producir efectos no previstos bien porque se consiga un efecto no deseado bien porque la corrección sea mínima.

4.1.3. De hecho, todos los grupos parlamentarios en sus informes han mostrado preocupación por el rechazo que podría generar en la ciudadanía, en un contexto como el actual de desafección ciudadana hacia la política y desconfianza hacia los políticos, cambios que incrementarían el número de representantes o que implicaran la disminución de los mismos en determinadas provincias en beneficio de otras.

4.1.4. Sin embargo, existen diferencias y propuestas divergentes con prismas singulares entre los grupos parlamentarios a la hora de abordar la necesidad de reformas que corrijan la distorsión en la proporcionalidad en nuestro sistema electoral.

4.1.5. El Partido Socialista, en relación con el incremento o una distinta distribución de los escaños por provincia, propone «estudiar el alcance real de ese cambio, su coste en términos de opinión pública en las circunscripciones electorales que verán reducida su representación, teniendo en cuenta que el incremento de proporcionalidad sería muy relativo».

4.1.6. El Partido Popular entiende que «el sistema electoral andaluz no presenta signos de desproporcionalidad no asumibles ni impide a ninguna formación política aumentar su representación en el Parlamento e incluso alcanzar niveles con sesgo positivo de proporcionalidad sobre la base de la implantación territorial en las diferentes provincias de Andalucía. No podemos estar de acuerdo con ninguna modificación del sistema electoral que prime a las formaciones políticas que tienen sus votos concentrados en determinadas provincias y sin presencia en el resto porque a la postre estaríamos construyendo una división política y social entre las provincias andaluzas».

4.1.7. Podemos Andalucía, tras aludir a que algunos expertos defienden que las alteraciones de la proporcionalidad facilitan la gobernabilidad y admitir que existe una aceptable proporcionalidad dentro de cada provincia, afirma que esa proporcionalidad intraprovincial no se traduce en una representación proporcional en el cómputo autonómico por lo que entiende que «en un contexto como el actual, se debe defender que la pluralidad de la población andaluza quede reflejada en unos resultados electorales que sean más proporcionales y en los que varias fuerzas políticas puedan tener un papel relevante en el Parlamento, que antes estaba reservado para el bipartidismo». Consciente del calado que tiene cualquier decisión que pudiera alterar el equilibrio entre las diferentes circunscripciones electorales plantea «si sería necesario que el pueblo andaluz se manifestase directamente sobre esta cuestión, para que no fueran los partidos políticos quienes tomaran esta decisión sin consultarles».

4.1.8. Ciudadanos, aun reconociendo que el número de representantes que reflejaría más adecuadamente la población de Andalucía sería 121 en lugar de los 109 actuales, no propone su incremento. Entiende que una mejor proporcionalidad se lograría modificando el número de escaños fijos que se asigna por provincia reduciéndolos de 8 a 6 y utilizando como sistema de reparto de escaños el método Sainte-Laguë en lugar del actual método D'Hondt.

4.1.9. Izquierda Unida Los Verdes propone aplicar como sistema de reparto un método bastante complejo que conjuga el método D'Hondt y el método de la biproporcionalidad con redondeo de Webster. Dado que, con el número de representantes actuales, este sistema implicaría que algunas provincias perdieran escaños respecto a la asignación actual propone, con reservas por el rechazo social que pudiera generar, incrementar el número de representantes a 119 lo que, según este Grupo Parlamentario, conllevaría que ninguna provincia tuviera una representación menor a la actual.

4.1.10. Por todo ello creemos oportuno insistir en que cualquier reforma que se apruebe debe responder al interés general y no a intereses partidistas puntuales y debe ser posible explicarla de forma fácil para que la misma tenga el mayor grado de aceptación por parte de la ciudadanía; o en palabras de Podemos Andalucía: «Un sistema por el que toda la población elige a sus representantes debe ser transparente y fácilmente comprensible».

En los epígrafes correspondientes profundizaremos en el análisis de las aportaciones de los grupos parlamentarios sobre los diferentes factores que inciden más directamente en la proporcionalidad.

4.1.11. Por último, hay que tener en cuenta las previsiones constitucionales y estatutarias que inciden en algunos de estos factores.

El artículo 152.1 de la Constitución establece que los representantes de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas se elegirán «por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio».

Por su parte el artículo 104.1 del EAA concreta que «la circunscripción electoral es la provincia. Ninguna provincia tendrá más del doble de diputados que otra».

4.1.12. Siendo la proporcionalidad uno de los aspectos más sensibles de cualquier sistema electoral, cualquier modificación debe responder claramente al interés general y no a intereses partidistas, para lo cual debe contar con un alto grado de consenso, cosa que en este momento no se da; entiende esta Presidencia que los grupos deben seguir trabajando en ese sentido.

4.2. Derecho de sufragio activo. Cuerpo electoral

4.2.1. La regulación del derecho de sufragio activo se establece en los artículos 2 y 3 de la LOREG, constituyendo materia reservada al Estado según la disposición adicional primera de dicha Ley.

4.2.2. La LEA, en su artículo 2, se limita a acotar este derecho, en lo referente a elecciones a la Comunidad Autónoma de Andalucía, a aquellas personas que cumpliendo lo establecido en la LOREG «tengan la condición política de andaluces conforme al artículo 5 del Estatuto de Autonomía».

La única capacidad que tendría el legislador autonómico de incidir en la modificación del cuerpo electoral sería mediante la modificación del concepto de «ciudadanía andaluza» a través de la reforma estatutaria.

4.2.3. Por algún compareciente se ha planteado la posibilidad de promover la participación en las elecciones autonómicas de extranjeros residentes en Andalucía. Dado que la regulación al derecho a sufragio activo es materia reservada al Estado, tal posibilidad excede al mandato otorgado por el Pleno

del Parlamento a este Grupo de Trabajo, precisando incluso de reforma constitucional tal como ocurrió cuando se reconoció el derecho al sufragio activo a los extranjeros residentes para que pudieran participar en las elecciones municipales.

4.2.4. Siendo materia reservada al Estado, el Partido Socialista manifiesta su conformidad con la regulación actual.

4.2.5. En igual sentido de falta de competencia se expresa el Partido Popular, con referencia expresa a la falta de capacidad del legislador autonómico para regular el derecho al voto en elecciones autonómicas de los extranjeros residentes en Andalucía.

4.2.6. El Grupo Parlamentario Popular plantea la posibilidad de revisar la condición de «ciudadanía andaluza» en función del «arraigo real y efectivo a la sociedad andaluza». Tal modificación excedería del mandato otorgado a este Grupo de Trabajo al precisar de reforma estatutaria.

4.2.7. Podemos Andalucía propone otorgar el derecho de sufragio a los extranjeros residentes en Andalucía, si bien reconoce que pudiera necesitar la modificación de la LOREG.

Plantea igualmente, entre otras medidas, la modificación de la LOREG para otorgar a las personas con discapacidad funcional el derecho al sufragio pasivo.

4.2.8. Ambas propuestas exceden el mandato otorgado a este Grupo de Trabajo en tanto que contemplan materia reservada al Estado.

En resumen, cualquier modificación en esta materia excede el ámbito de la reforma de la LEA, precisando reforma estatutaria y/o constitucional.

4.3. Derecho de sufragio pasivo. Número de representantes a elegir. Tamaño de la Cámara

4.3.1. El artículo 152.1 de la Constitución establece que los representantes de las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas se elegirán «por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio».

El artículo 101.1 del Estatuto fija el número mínimo de escaños en 109. Por su parte el artículo 104.1 establece que «la circunscripción electoral es la provincia. Ninguna provincia tendrá más del doble de diputados que otra».

4.3.2. La LEA desarrolla estos mandatos constitucionales y estatutarios en sus artículos 16 y 17:

«Artículo 16.

De conformidad con el artículo 104.1 del Estatuto de Autonomía, la circunscripción electoral es la provincia».

«Artículo 17.

1. El Parlamento de Andalucía está formado por 109 diputados.
2. A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de ocho diputados.
3. Los 45 diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población».

En este contexto, resulta conveniente lograr que la ciudadanía andaluza en el exterior participe de la vida social, política y económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía puede conseguirse mediante la

posibilidad de ejercer el derecho de sufragio pasivo en las elecciones andaluzas, debiendo para ello realizar una interpretación inclusiva del artículo 17 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral Andaluza, en el sentido de considerar para la cuota de reparto de diputados a aquellos ciudadanos que figuren en el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero.

4.3.3.

a) Los expertos suelen coincidir en que una adecuada relación entre población y número de representantes favorece una correcta proporcionalidad en la representatividad.

b) Hay también un alto grado de consenso tanto entre expertos como entre los grupos parlamentarios en que el número de representantes que componen el Parlamento de Andalucía está por debajo de la ratio adecuada para su población. Pero también existe una gran coincidencia en la inoportunidad de plantear, en los momentos actuales de desafección ciudadana hacia la política y desconfianza en los políticos, una reforma que implique su incremento por el rechazo social que puede generar.

4.3.4. El Partido Socialista, si bien reconoce que un incremento de representantes puede conseguir una mejora de la proporcionalidad, al existir una limitación estatutaria respecto a que ninguna provincia puede tener más del doble de escaños que otra, entiende que la mejora de la proporcionalidad sería mínima por lo que remite a un futuro estudio para determinar «el alcance real de ese cambio y su coste en términos de opinión pública en las circunscripciones electorales que verán reducida su representación».

4.3.5. El Partido Popular defiende que «la decisión de aumentar el tamaño de la Cámara no debe ser adoptada únicamente con criterios cuantitativos, de proporcionalidad o comparativos, sino que es necesario valorar la oportunidad política y aceptación social. Actualmente desde el Grupo Parlamentario Popular no recomendamos plantear un aumento del tamaño de la cámara andaluza»; es más, entiende este grupo parlamentario «que sería muy valorado por los andaluces una reducción limitada del número de escaños en el Parlamento de Andalucía».

4.3.6. Podemos Andalucía no plantea expresamente un incremento del número de representantes, advirtiendo que «si se considera oportuna esta reforma, los grupos parlamentarios que la defiendan deben realizar una tarea pedagógica que consiga justificar ante la opinión pública la pertinencia de la modificación planteada. Y, sin duda alguna, hay que evitar a toda costa que alguna fuerza política plantee un aumento de miembros de la Cámara basándose en el tacticismo, es decir, en sus intereses a partir de cálculos o previsiones electorales. Cualquier cambio en el número de diputados y diputadas debe ir destinado claramente a una mayor proporcionalidad y representatividad demandada por la ciudadanía, pero no a satisfacer deseos particulares de los partidos políticos». Muestra su total oposición a una disminución del número de escaños que conllevaría «efectos perversos como los que se han producido en las Cortes de Castilla-La Mancha tras la reforma» realizada en ese sentido en esta comunidad autónoma.

4.3.7. Ciudadanos tras rechazar el incremento del número de escaños —aunque afirma que en función de la población andaluza el número correcto de escaños del Parlamento de Andalucía sería de 121— plantea modificar el reparto de escaños entre circunscripciones, pasando de 8 a 6 los escaños mínimos por provincia. Esta propuesta supone una alteración de la representatividad territorial existente. Al no haber incluido el grupo proponente ninguna proyección de cómo quedaría el reparto de escaños no es posible determinar si la propuesta vulneraría lo dispuesto en el artículo 104.1 del EAA respecto a que ninguna provincia puede tener más del doble de escaños que otra.

4.3.8. Izquierda Unida Los Verdes, y con ciertas reservas, ha sido el único grupo parlamentario que ha planteado expresamente un incremento del número de representantes proponiendo elevarlos hasta los 119 escaños. Esta propuesta está en correlación con su propuesta de modificación del método de reparto —a la que ya hemos hecho alusión en el apartado de la proporcionalidad— con la finalidad que ninguna provincia pierda número de escaños respecto a la asignación actual. Incrementar el número de escaños es factible mediante la modificación de la LEA pues el Estatuto lo que fija es el mínimo de miembros.

4.3.9. En resumen, parece mayoritaria la opinión, tanto entre los expertos como entre los grupos parlamentarios, de mantener inalterable, en el contexto actual, tanto el número de total de miembros del Parlamento andaluz como el actual reparto provincial.

4.4. Incompatibilidades

4.4.1. El artículo 155 de la LOREG regula el régimen de incompatibilidades de los diputados y senadores, no constituyendo normativa básica y siendo supletorio para los miembros de las asambleas legislativas autonómicas. El régimen de incompatibilidades de los miembros del Parlamento de Andalucía está regulado en el artículo 6 de la LEA.

4.4.2. El Partido Socialista propone estudiar la conveniencia de una dedicación exclusiva de los miembros del Parlamento renunciando a cualquier otra actividad privada, si bien «se permitiría, con las limitaciones oportunas, la actividad académica, por ejemplo». Plantea también la regulación de los grupos de interés (*lobbies*) como un ejercicio de transparencia, trayendo a colación las recomendaciones contenidas en el informe de febrero de 2017 de la Comisión Europea sobre Desequilibrios de la Economía Española, donde se ponía en evidencia la falta de regulación en España sobre esta actividad. Compartiendo totalmente la necesidad de abordar esta regulación, entiende esta Presidencia que no es materia ni de la LEA ni afecta en modo alguno al régimen electoral, por lo que su regulación deberá abordarse por otras instancias y no por este Grupo de Trabajo.

4.4.3. Podemos Andalucía cree que debería estudiarse si es viable y conveniente limitar la posibilidad de que una persona que ocupe un cargo de concejal o senador pueda ser diputado del Parlamento de Andalucía. No existe ningún impedimento jurídico que imposibilite abordar tal modificación. De hecho, en Andalucía tenemos como antecedente la modificación de la LEA para incluir la incompatibilidad del cargo de alcalde con el de miembro del Parlamento de Andalucía.

4.4.4. Ciudadanos propone establecer como incompatible el cargo de senador con el de miembro del Parlamento de Andalucía.

4.4.5. Izquierda Unida Los Verdes plantea una doble cuestión. Por un lado, la limitación de mandatos a dos legislaturas consecutivas anteriores, si bien el mismo grupo parlamentario reconoce su posible inconstitucionalidad al poder colisionar con el derecho fundamental de sufragio pasivo. Por otro, propone que las personas candidatas a ostentar la presidencia de la Junta de Andalucía hayan sido elegidas en unas primarias. Con independencia de que más que una incompatibilidad se trataría de un requisito, su regulación implicaría la modificación de los artículos 103.1 (El Parlamento elegirá de entre sus miembros al presidente o presidenta, la Mesa y la Diputación Permanente) y 118.1 (El presidente de la Junta será elegido de entre

sus miembros por el Parlamento) del EAA; es decir, el único requisito actualmente exigido es ser miembro del Parlamento andaluz. Además, como reconoce el mismo proponente, podría colisionar con lo regulado por la Constitución en su artículo 6 respecto a los partidos políticos, donde establece que «su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley».

4.4.6. En resumen, a la vista de las propuestas realizadas por los diferentes grupos parlamentarios, esta Presidencia entiende que solo las modificaciones presentadas por el Partido Socialista (dedicación exclusiva), Podemos Andalucía (incompatibilidad con los cargos de concejal y senador) y Ciudadanos (incompatibilidad con el cargo de senador) serían posibles de abordar en el seno de este Grupo de Trabajo.

4.5. Juntas electorales

4.5.1. La regulación básica sobre la Administración electoral está recogida en el Capítulo III del Título III de la LOREG, dedicando la sección a la regulación de las juntas electorales (central, provinciales y de zona), siendo materia reservada al Estado.

4.5.2. Esta regulación se completa, para Andalucía, con lo establecido en los artículos 7 al 13 de la LEA en lo concerniente a la Junta Electoral de Andalucía, con competencias en las elecciones autonómicas. El legislador autonómico tendría competencias para modificar la composición de la Junta Electoral de Andalucía.

4.5.3. Los únicos grupos parlamentarios que han realizado propuestas de modificación sobre este asunto han sido Podemos Andalucía e Izquierda Unida Los Verdes.

a) Podemos Andalucía propone que se incorporen a la Junta Electoral de Andalucía representantes de los medios de comunicación «donde realizarían una función consultiva necesaria y complementaria a la de sus miembros actuales». Propone, igualmente, la incorporación de representantes de este colectivo a la Comisión de Control prevista en el artículo 28 de la LEA encargada de proponer la distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral.

b) La propuesta de Izquierda Unida Los Verdes no va encaminada ni a modificar la composición de la Junta Electoral de Andalucía ni de la Comisión de Control: plantea eliminar el actual sistema de voto ponderado en función de la representación parlamentaria de la Comisión de Control.

4.5.4. Si bien tanto las propuestas de Podemos Andalucía como de Izquierda Unida Los Verdes entran en el ámbito competencial del legislador autonómico, no existe un mínimo grado de consenso a la hora de abordar una posible modificación de la Junta Electoral de Andalucía.

4.5.5. Por último, no debemos olvidar que la Junta Electoral de Andalucía es una pieza más que se integra en la Administración electoral, por lo que su estructura y funcionamiento, caso de modificarse, sería conveniente que se hiciera en el marco de una reforma general de la Administración electoral en España.

4.6. Convocatoria de elecciones

4.6.1. La convocatoria de elecciones al Parlamento de Andalucía viene marcada por lo dispuesto en los artículos 102.2, 105.1, 118.3 y 127 de nuestro Estatuto, completándose con lo regulado en el artículo 14 de

la LEA, donde se establece que la convocatoria se hará por Decreto del presidente y se excluyen los meses de julio y agosto como periodo hábil para la celebración de las mismas.

4.6.2. El Partido Socialista ha manifestado su total conformidad con la actual regulación.

4.6.3. El Partido Popular, tras expresar que la legislación actual otorga a la Presidencia de la Junta de Andalucía total libertad para determinar los tiempos electorales y resaltar que a pesar de esta libertad de acción las elecciones andaluzas se han hecho coincidir en la mayoría de las ocasiones con las elecciones generales, considera necesario regular como obligatorio que «los comicios andaluces puedan celebrarse de forma independiente».

4.6.4. En resumen, solo la forma de la convocatoria y las fechas de celebración podrían modificarse sin recurrir a una modificación estatutaria.

4.7. Sistema electoral o fórmula electoral. Barrera electoral

4.7.1. Este epígrafe engloba tres de los aspectos determinantes de cualquier sistema electoral: delimitación de las circunscripciones, método de reparto de escaños y mínimo de votos necesarios para conseguir representación.

4.7.2. El artículo 104 del EAA establece que la circunscripción electoral es la provincia, regulación que se recoge tal cual en el artículo 16 de la LEA. Por tanto, cualquier reforma en este sentido implica modificación estatutaria.

Respecto al método de reparto de escaños y la barrera electoral, se encuentran regulados en el artículo 18 de la LEA.

4.7.3.

a) La regulación de la barrera electoral no es uniforme en todas las comunidades autónomas. El porcentaje más generalizado es el del 5% si bien con variantes: 5% de los votos válidos emitidos de la circunscripción, 5% de los votos válidos emitidos en toda la Comunidad, 5% del total de votos y no solo de los válidos.

b) En Andalucía la barrera electoral se fija en el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción, a semejanza de lo establecido por la LOREG para el Congreso de los Diputados; es decir, se ha optado por un rango inferior que en la práctica es inoperante pues, como han señalado algunos comparecientes, debido al método de reparto de escaños a ninguna fuerza política que obtenga por debajo del 3% le correspondería asignación de escaños, ya que este umbral, según circunscripción, se sitúa entre el 5% y el 12%.

4.7.4. A la vista de la normativa actual, el Partido Socialista constata que los únicos aspectos que podrían modificarse sin reforma estatutaria serían el método de reparto de escaños y el porcentaje de la barrera electoral. Respecto al método de reparto advierte que, si bien es factible su modificación, tendría que respetar el criterio de proporcionalidad y territorial que fijan la Constitución y el Estatuto, así como que no suponga retroceso en los avances conseguido por la participación real y efectiva de la mujer en la vida pública.

Respecto a la barrera electoral propone que se estudie elevar la misma al 5% del total de la Comunidad para favorecer la gobernabilidad.

4.7.5. Respecto a una posible modificación de la circunscripción electoral, el Partido Popular, tras recordar que es materia regulada por el EAA, afirma que «no existe motivo electoral y social que aconseje el cambio o

la nueva delimitación de las circunscripciones, ni siquiera la circunscripción electoral única que se encuentra apoyada más por intereses electorales de determinadas formaciones que por una necesidad social». En lo referente al actual método de reparto de escaños admite que introduce un sesgo de desproporcionalidad que responde al mandato constitucional de representación territorial y en todo caso «es una técnica habitual en el resto de comunidades autónomas en las que estos índices de sobre- e infrarrepresentación presentan más dispersión que en Andalucía», entendiéndose que cualquier modificación sería «por motivaciones políticas o electorales pero no porque exista una desigualdad inasumible o inadmisibles en el ámbito comparado con el resto de comunidades autónomas de España».

Por lo que se refiere a la barrera electoral entiende que no es necesaria su modificación ya que «realmente no está suponiendo ningún problema a la representación política».

4.7.6. Por lo que respecta a Podemos Andalucía, tras resumir las reflexiones hechas por algunos de los comparecientes sobre las circunscripciones electorales, no realiza ninguna propuesta concreta al respecto, si bien entiende que cualquier modificación, dada la trascendencia que tiene sobre el sistema electoral, debería ser sometida a consulta de la ciudadanía y no adoptarse una decisión de este calado unilateralmente por los partidos políticos.

4.7.7. Ciudadanos rechaza modificar las circunscripciones electorales, pero sí plantea reformar el método de reparto de escaños, sustituyendo el actual método D'Hondt por el método conocido como fórmula Sainte-Laguë, al entender que transforma más proporcionalmente votos en escaños. Por lo que se refiere a la barrera electoral, propone mantenerla porque «limita la posible representación de formaciones muy pequeñas que harían muy difícil la gobernabilidad en un Parlamento muy fragmentado, con el riesgo añadido además de la proliferación de formaciones muy localizadas en territorio e intereses que en muchos casos poco tienen que ver con la cosa pública y sí mucho con intereses puntuales de todo tipo».

4.7.8. Ya hemos hecho referencia a la propuesta de Izquierda Unida Los Verdes de sustituir el actual sistema de reparto por un método bastante complejo que conjuga el método D'Hondt y el método de la biproporcionalidad con redondeo de Webster. Con el actual número de escaños, según los cálculos aportados por el mismo grupo parlamentario, las provincias de Almería, Granada y Huelva perderían un escaño respecto a la asignación actual en beneficio de Málaga, que ganaría 1, y Sevilla, que incrementaría 2; es decir, se produce una pérdida de representación territorial, lo cual puede conllevar rechazo en la ciudadanía de las provincias afectadas.

4.7.9. Un sistema por el que toda la población elige a sus representantes debe ser transparente y fácilmente comprensible.

4.8. Procedimiento electoral

4.8.1. Podemos definir el procedimiento electoral como el conjunto de fases que se suceden entre la convocatoria de elecciones y la proclamación de los candidatos electos, encontrándose regulado en los artículos 43 al 120 de la LOREG, por lo que, de conformidad con la disposición adicional primera de la misma ley, más del 60% constituye legislación básica reservada al Estado. Dado que el concepto «procedimiento electoral»

no se refiere a un aspecto concreto sino a un conjunto de actos, en otros apartados de este epígrafe se analizan algunas de las fases que lo componen.

4.8.2. El único grupo que ha realizado alguna consideración de carácter general ha sido el Partido Popular, en relación con la duración de la campaña electoral, concluyendo que no es posible reducir su duración por parte del legislador autonómico por ser materia reservada al Estado.

Analizaremos las aportaciones de los diferentes grupos parlamentarios en sus apartados correspondientes.

4.9. Campaña electoral

4.9.1. De conformidad con el artículo 50.4 de la LOREG, se entiende por campaña electoral «el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios».

La regulación general del conjunto de actos que compone la campaña electoral está recogida en los artículos 50 al 69 de la LOREG, constituyendo legislación básica reservada al legislador estatal, a excepción de los artículos 55, 56 y 57, que hacen referencia a los espacios gratuitos que deben facilitar los ayuntamientos para propaganda electoral, y 64 y 67, referidos a los espacios gratuitos de publicidad en los medios de comunicación de titularidad pública.

4.9.2. En Andalucía esta regulación se complementa con lo establecido en los artículos 26 al 30 de su LEA.

Nos encontramos nuevamente ante un concepto que hace referencia no a un acto o fase concreta del procedimiento electoral sino a un conjunto de los mismos —algunos de los cuales se analizan en los apartados siguientes— que abarcan desde las campañas institucionales, pasando por la propaganda electoral en medios de comunicación públicos y privados o la difusión de encuestas electorales.

Analizaremos las aportaciones de los diferentes grupos parlamentarios en sus apartados correspondientes.

4.10. Medios de comunicación: debates

4.10.1. La LOREG solo contiene una referencia al tema de los debates entre formaciones políticas durante el periodo electoral cuando en su artículo 66.2 establece que las emisoras de titularidad privada «deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales». Por lo que se refiere a los medios de comunicación de titularidad pública no existe una referencia expresa a debates entre fuerzas políticas, si bien en el artículo 66.1 se establece que la organización de dichos medios garantizará «el respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación».

4.10.2. El EAA sí contiene un mandato expreso en su artículo 105.2 para que por la ley electoral se regule «la obligación de los medios de comunicación de titularidad pública de organizar debates electorales entre las

formaciones políticas con representación parlamentaria». Al día de hoy todavía no se ha dado cumplimiento a este mandato estatutario.

4.10.3. Existe unanimidad entre todos los grupos parlamentarios de modificar la LEA para desarrollar este mandato, si bien hay algunas diferencias en sus propuestas de cómo regularlo.

4.10.4. El Partido Socialista propone que la ley incluya la obligatoriedad de celebrar al menos dos debates: uno entre los líderes parlamentarios de los partidos con representación parlamentaria; otro entre los líderes de los dos partidos con mayor representación parlamentaria. Plantea, igualmente, la posibilidad de desarrollar algún debate donde estén representados partidos políticos sin representación parlamentaria.

Respecto a su organización propone que la misma sea llevada a cabo por un consorcio de medios de comunicación público-privados, que establecería las reglas del debate.

4.10.5. El Partido Popular como medida concreta solo propone incorporar al «Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía como órgano asesor para establecer las condiciones de los debates bajo criterios periodísticos».

4.10.6. Podemos Andalucía habla de un debate de ámbito autonómico «en el que estén presentes las cinco fuerzas políticas que sustentan los grupos parlamentarios presentes en el Parlamento de Andalucía, y que será emitido en los medios de comunicación de titularidad pública (radio, televisión y portales de Internet)» y al que obligatoriamente deberían asistir «las personas que aspiren a la Presidencia de la Junta de Andalucía en cada candidatura». Propone complementar este debate con otros «entre los candidatos y candidatas que encabezan las listas en cada circunscripción; debates en los que también participen fuerzas políticas sin representación parlamentaria; o debates sectoriales, entre otros ejemplos compatibles y combinables».

En cuanto a la organización de los debates, entiende que debe corresponder a «los profesionales de los medios de comunicación de titularidad pública de forma coordinada con el Consejo Audiovisual de Andalucía, a los que se debe habilitar para ello de forma expresa en la normativa».

4.10.7. Ciudadanos plantea incluir como obligatorio al menos «un debate electoral entre los cabezas de cartel».

4.10.8. Izquierda Unida Los Verdes está de acuerdo en introducir la obligatoriedad de un debate donde participen todos los partidos integrantes del Parlamento andaluz, representados por sus candidatos a la Presidencia de la Junta de Andalucía. Simultáneamente propone incluir la prohibición de organizar debates donde no estén presentes todos los partidos con representación parlamentaria.

En cuanto a la organización, propone que, en la determinación de los bloques, tiempos y demás aspectos del debate, estén presentes todos los partidos políticos con igual capacidad de decisión, y profesionales de los medios de comunicación.

4.10.9.

a) En resumen, la regulación de los debates electorales en los medios de comunicación de titularidad pública no solo corresponde a la LEA, sino que existe un mandato estatutario en tal sentido no cumplido.

b) Como se ha comentado, existe unanimidad en la necesidad de modificar la LEA para incluir el mandato estatutario. Las discrepancias comienzan a la hora de establecer el número de debates; si hay más de un

debate, si en todos tienen que estar representados todos los partidos o no, quién debe asistir en representación de los mismos, etc.

4.11. Medios de comunicación: información versus propaganda electoral

4.11.1. La regulación sobre información electoral se establece en el artículo 50.1, 2 y 3 de la LOREG, en lo que se refiere a las campañas institucionales, y en el artículo 66 de la LOREG en lo referente a la programación informativa de los medios de comunicación, constituyendo, en ambos casos, legislación básica reservada al legislador estatal.

La regulación básica sobre propaganda y actos electorales se encuentra en los artículos 53 y 59 al 65 de la LOREG, constituyendo, asimismo, legislación reservada al legislador estatal, a excepción del artículo 64, que alude a la distribución del tiempo entre las diferentes fuerzas políticas de los espacios gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública.

Por último, la regulación sobre encuestas electorales constituye igualmente legislación básica al estar contenida en el artículo 69 de la LOREG.

4.11.2. La LEA, en sus artículos 28 al 30, completa la regulación estatal en lo relativo a la distribución del tiempo y a la composición de la Comisión de Control que asesora a la Junta Electoral de Andalucía sobre esta materia.

4.11.3. El Partido Socialista, tras concluir que el control de los medios de comunicación en campaña electoral corresponde a la Junta Electoral, siendo competencia estatal su regulación, propone suprimir el día de reflexión, así como la prohibición de dejar de publicar sondeos 5 días antes del día de la votación, argumentando que estas limitaciones no existen prácticamente en ningún país de nuestro entorno y que «la realidad hace que ninguna de las dos limitaciones se cumpla en este momento». Por otro lado, plantea que la LEA, respecto a la propaganda institucional, regule no solo la actividad del Gobierno autonómico sino también la del Gobierno central, si bien reconoce que puede ser materia reservada al Estado. La regulación de la publicidad institucional, la duración de la campaña electoral y las encuestas electorales están recogidas en los artículos 50.1, 2 y 3, 51.2 y 3 y 69 de la LOREG, constituyendo materia reservada al Estado.

4.11.4. El Partido Popular plantea varias cuestiones sobre esta materia. Respecto al reparto de tiempo de los espacios gratuitos en medios de comunicación de titularidad pública, propone modificar al alza el tiempo asignado a los partidos políticos que se presentan por primera vez o que no alcanzaron en la anterior convocatoria un 5% de los votos, incrementando hasta 10 los 5 minutos de los que actualmente disponen.

Respecto a las encuestas electorales, propone que se valore la posibilidad de concretar las competencias de la Junta Electoral de Andalucía con el objetivo de «evitar la difusión de información falsa, errónea o modificada».

En lo referente al control de la Junta Electoral de todo lo concerniente a la información electoral, entiende que sería un error mermar las competencias que actualmente ostenta, si bien ve acertada una modificación que posibilite la incorporación del Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía como órgano asesor a la hora de definir la programación de los bloques informativos en periodo electoral.

Por último, plantea modificar la LEA para incluir, a semejanza de lo que ha hecho el País Vasco, una prohibición expresa de realizar pintadas y colocar carteles o pegatinas electorales fuera de los espacios señalados por los ayuntamientos.

4.11.5. Podemos Andalucía opina que el procedimiento actual de asignación de tiempo a la información electoral sobre cada partido político en la programación informativa de los medios de comunicación de titularidad pública no satisface ni a las formaciones políticas ni a los profesionales, pues tienen que «renunciar al criterio periodístico para aplicar la distribución temporal impuesta». A la vista de la complejidad que según este Grupo conlleva la regulación de este tema, propone como primer paso que «se tenga en cuenta la propuesta recibida del Sindicato de Periodistas de Andalucía que prioriza el interés informativo sobre cualquier otro [...] y reconoce al Consejo Audiovisual de Andalucía labores específicas de supervisión de los medios de comunicación con el fin de evitar conflicto». Hay que recordar que el control de los medios de comunicación en periodo electoral corresponde a la Junta Electoral, en base a lo regulado en el artículo 65 de la LOREG, constituyendo legislación básica reservada al Estado.

4.11.6. Ciudadanos propone eliminar el actual sistema de módulos aplicado a la información electoral e introducir el criterio profesional. Insiste en distinguir entre espacios de propaganda gratuita e informativos, afirmando que la interpretación que actualmente hace la Junta Electoral de Andalucía cosecha el rechazo unánime de los profesionales.

4.11.7. Izquierda Unida Los Verdes plantea modificar el actual sistema de asignación de tiempos de espacios gratuitos en medios de comunicación de titularidad pública que se hace en función del porcentaje de votos obtenidos en las últimas elecciones.

4.11.8. Como se aprecia, las propuestas de los grupos han sido diversas, muchas de ellas sin capacidad de abordarse desde la reforma de la LEA por constituir materia reservada al Estado. De las que pueden abordarse mediante una modificación de la ley electoral andaluza queremos destacar por su enjundia las siguientes:

a) La propuesta de modificación de los tiempos de los espacios gratuitos en medios de comunicación de titularidad pública asignados a los partidos políticos sin representación parlamentaria o con una representación inferior al 5% (Partido Popular).

b) La propuesta de modificación del sistema de asignación de los tiempos de los espacios gratuitos en medios de comunicación de titularidad pública (Izquierda Unida Los Verdes).

c) La incorporación de criterios profesionales en el tratamiento de los bloques informativos (Partido Popular, Podemos Andalucía y Ciudadanos), si bien la concreción de la propuesta difiere según el grupo proponente.

4.12. Papeletas y sobre electoral

4.12.1. La regulación relativa a las condiciones a cumplir por las papeletas y sobres electorales está recogida en los artículos 70 y 71 de la LOREG, siendo normativa básica lo estipulado en el artículo 70.1, relativo a la competencia de las juntas electorales para aprobar el modelo oficial de papeletas a utilizar en

su circunscripción. Esta regulación se complementa con lo establecido en el artículo 87 en lo referente al voto de personas que no saben leer o presentan algún tipo de discapacidad, que podrán contar con el auxilio de otra persona. El punto 2 de este artículo (que tiene el carácter de legislación básica), respecto a las personas invidentes o con discapacidad visual, mandata al Gobierno de la nación a regular, previo informe de la Junta Electoral Central, un procedimiento de votación que les permita ejercer su derecho de sufragio sin auxilio de terceras personas.

4.12.2. Está regulación se completa con lo establecido en los artículos 31 al 33 de la LEA.

4.12.3. La única propuesta en relación con este tema ha sido hecha por Ciudadanos, que propone proveer este aspecto en la LEA.

4.13. Envío único de propaganda y papeleta electoral

4.13.1. Una de las medidas concretas de ahorro que se ha planteado en el seno del Grupo de Trabajo ha sido el estudio de la posibilidad del envío único de propaganda y papeleta electoral.

La mayoría de los grupos se han manifestado favorables a su estudio como sistema que podría abaratar los costes del proceso y facilitar el acceso a los electores por parte también de los partidos pequeños y agrupaciones que hoy por hoy tienen mayores dificultades para lograrlo.

4.13.2. Izquierda Unida Los Verdes apunta un elemento de diferenciación que puede resultar muy oportuno en función de lo que luego se dirá: distinguir en este punto entre papeleta y propaganda, para aplicar el sistema solo a la papeleta.

4.13.3. Del mismo modo, la utilización de las nuevas tecnologías, como apunta Podemos Andalucía, puede resultar también un elemento a considerar para la reducción real de costes y para facilitar el acceso de todas las candidaturas al conocimiento público efectivo sin gravar en exceso las arcas públicas.

4.13.4. Para ser precisos en el análisis deben separarse dos cuestiones totalmente diferentes: la financiación electoral y el abaratamiento del envío de papeletas.

Efectivamente, en el apartado siguiente se tratará la financiación y las posiciones mantenidas por los grupos. En este solo analizaremos el envío en sí.

Es importante porque el envío de papeletas y propaganda es uno más de los gastos electorales financiables. El hecho de que se regule, tanto en la LOREG como en la LEA, en dos preceptos separados no altera su configuración como financiación basada en los criterios de votos y escaños obtenidos.

Si se extrae este gasto concreto de la financiación para conseguir una reducción de costes, debe plantearse en términos efectivamente de reducción de costes, no en términos de reducción de la financiación de unos partidos en beneficio de otros, lo que resultaría en una alteración del sistema de financiación en sí mismo y no en la adopción de una medida de ahorro exclusivamente.

4.13.5. El estudio económico que aporta Ciudadanos mezcla la financiación asignada en función de votos y escaños con el coste de un envío que solo considera las candidaturas que han recibido financiación.

4.13.6. Realmente las candidaturas en todos los procesos electorales han sido un número muy superior. Esto supone que el volumen de papeletas y propaganda difícilmente podría ajustarse al límite de los 100 gramos que ha servido de base para el estudio de costes.

Por otra parte, los costes del envío serían muy superiores. El coste total debería cuantificar diseño, impresión, ensobrado y envío. El estudio citado solo contempla la última fase.

4.13.7. La propuesta que finalmente pueda concretarse, si obtiene el consenso de los grupos parlamentarios, debe establecer un ahorro efectivo, lo que sería aplaudido sin duda por todos, y, si conlleva una alteración de la financiación en su conjunto, compaginarse con lo que se señala en el apartado siguiente.

En tanto se llega a un consenso concreto que suponga un ahorro real y que no altere injustificadamente los parámetros de reparto (establecidos en normativa básica) del sistema de financiación, puede mejorarse el conocimiento ciudadano de toda las opciones electorales estableciendo una página web oficial sobre la información electoral de las distintas candidaturas.

4.14. Financiación electoral. Reducción de gastos electorales

4.14.1.

a) Uno de los factores que tiene mayor riesgo de producir desapego de la ciudadanía respecto de sus representantes está, sin duda, en la explicación del coste que suponen las instituciones y, muy particularmente, la financiación pública de los procesos electorales.

b) Hemos podido ver que desde posiciones demagógicas y desde foros con una trayectoria no especialmente democrática se ha utilizado el argumento del coste como un elemento deslegitimador. Podemos decir sin miedo a equivocarnos que si se pregunta a cualquier ciudadano si el gasto empleado en estas cuestiones es alto o bajo dirá que alto, aunque no sepa realmente cuál es su cuantía.

c) En un análisis mínimamente serio no se puede caer en la demagogia, sino que estamos obligados a un análisis realista de cuál es la financiación actual, cómo es en comparación con otros territorios y cuáles son las posibilidades reales de reducción.

4.14.2. Cabe decir que la totalidad de los grupos han expresado en este punto opiniones prudentes y alejadas de la demagogia.

a) Todos podemos coincidir en que la austeridad es siempre una obligación en el manejo de fondos públicos, mucho más en un contexto de crisis como el que ha afectado. Esta Presidencia comparte la afirmación que realiza el Grupo Podemos cuando dice que «se deben estudiar fórmulas que garanticen la austeridad en estos gastos por parte de los partidos, sin limitar sus posibilidades de desarrollar campañas electorales con unos recursos dignos».

b) En el apartado anterior se ha analizado una medida concreta de reducción de gastos que, como veíamos, también tiene incidencia en la financiación de las elecciones considerada en su conjunto.

c) Señala el Partido Popular dos cuestiones que son evidentes: el sistema de financiación seguido en Andalucía opera de forma similar a otros territorios (en función de votos y escaños obtenidos) y lo hace además en límites que pueden considerarse entre los más bajos.

d) Es importante considerar estos elementos porque para tomar decisiones sobre la reducción en abstracto de la financiación electoral (cosa que no propone ninguno de los grupos) debe valorarse si la actual es excesiva. Para ello el primer análisis obvio es el comparativo.

e) Por otra parte, el Partido Socialista señala la oportunidad de aprovechar la reforma para adaptar la Ley andaluza a las modificaciones operadas en la LOREG. Ello obliga a recordar que, efectivamente, el margen legislativo que corresponde a la Comunidad Autónoma no es tan amplio como pudiera parecer, a tenor del artículo 105 del Estatuto de Autonomía, que propugna que la ley regule las subvenciones y gastos electorales y el control de los mismos.

4.14.3. Dada la reciente entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sería conveniente realizar un estudio sobre la incidencia que tiene dicha norma en los partidos políticos antes y durante el período de campaña electoral y su posterior control por la Cámara de Cuentas de Andalucía.

4.14.4. La LOREG contiene una amplia regulación de la financiación electoral que, de acuerdo con su disposición adicional segunda, tiene carácter básico en una buena parte.

4.14.5. Lo que ha hecho la LEA es regular específicamente la cuantía de las subvenciones por gastos electorales (artículo 45) y por los de envío directo y personal de papeletas y propaganda (artículo 47).

a) El segundo de estos apartados es analizado en el punto anterior. Solo reiterar en este momento que se trata de la cobertura de unos gastos que atribuye una mayor financiación en función del número de escaños y votos obtenidos, por lo que los planteamientos sobre una medida de ahorro que no pretendan alterar al mismo tiempo el *statu quo* de la financiación en su conjunto tendrán que considerarlo para no provocar, al amparo de una medida de ahorro, una modificación del criterio de financiación en función de votos y escaños.

b) El artículo 45 concreta un sistema de financiación electoral tomado del que establece la LOREG para el Congreso y Senado, si bien con unas cuantías inferiores.

4.14.6. Expresamente al menos, ningún Grupo plantea que la financiación deba hacerse con un criterio distinto del de escaños y votos. Tampoco se ha concretado por ningún Grupo una propuesta de reducción global de esa financiación.

4.14.7. Debe señalarse en este punto que realmente las asignaciones que se realizan para este fin en Andalucía superan la comparación con otros territorios, por lo que una reducción añadida tendría poca justificación, a menos, como señala algún Grupo, que se realice en el marco de un acuerdo nacional que redefina de alguna forma las reglas generales de la financiación de los procesos electorales.

4.14.8. Las medidas de ahorro que se proponen, aparte de la analizada en el apartado anterior, vinculadas al establecimiento de nuevas tecnologías y reducción de costes, genéricamente pueden ser asumidas con seguridad por todos los grupos, si bien su incidencia efectiva sobre una reducción real de los gastos precisaría de un análisis en mayor profundidad que no se ha realizado, por lo que entiende esta Presidencia que la recomendación que se derive del Grupo de Trabajo, al menos por el momento, no puede ser sino genérica, que es, por otra parte, como las han formulado los grupos que han hecho aportaciones en este sentido.

4.14.9. La pretensión, distinta, de reducir los gastos que se consideren financiados no se ha planteado expresamente por ningún Grupo y, en cualquier caso, supondría la necesidad de modificar el artículo 130 de la LOREG, que tiene carácter básico.

4.15. Límites estatutarios. Aforamientos

4.15.1. Este tema no se ha incluido entre los asuntos a estudiar por el Grupo de Trabajo porque no se trata de una materia propia del régimen electoral.

4.15.2. Respetando plenamente la intención inicial del Grupo de trabajo respecto al estudio de esta cuestión, la realidad es que las aportaciones realizadas, incluso cuando se muestran favorables a suprimir o limitar los aforamientos, han sido bastante breves.

4.15.3. Aquellos grupos que se han pronunciado sobre este asunto han referido la regulación existente en el EAA.

Concretamente el artículo 101.3 del EAA establece la inviolabilidad y el aforamiento parlamentario.

a) Respecto de la inviolabilidad parlamentaria por las opiniones manifestadas en actos parlamentarios y por los votos emitidos en el ejercicio del cargo, no se plantean objeciones.

b) La determinación del apartado segundo del artículo 101.3 en cuanto a la imposibilidad de ser detenidos por los actos cometidos en el territorio de Andalucía, salvo caso de flagrante delito, tampoco.

c) Se circunscribe así la materia al aforamiento a favor del Tribunal Superior de Justicia para su inculpación, prisión, procesamiento y juicio en territorio andaluz y ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo fuera de dicho territorio.

4.15.4. Sea como fuere, tanto si el planteamiento es, como plantea el Partido Socialista, su estudio dentro de un acuerdo nacional para la limitación o reducción de los aforamientos como si la opción fuera una iniciativa separada en nuestro territorio, se requeriría la tramitación de un procedimiento de reforma estatutaria, no pudiendo ser incluido en ningún caso en un proyecto o proposición de ley sin ese paso previo.

4.16. Sustitución temporal del parlamentario o parlamentaria

4.16.1. Una de las cuestiones que se han introducido en el debate sobre la modificación de la LEA ha sido la oportunidad de afrontar la regulación de la sustitución del parlamentario o parlamentaria que pudiera precisarlo por diversas circunstancias.

La introducción de esta cuestión deriva fundamentalmente de las aportaciones de uno de los comparecientes, que tuvo ocasión de exponer extensamente esta cuestión.

4.16.2. Cabe decir que se incluyen en esta reflexión distintos aspectos de la regulación.

a) Por una parte, están las cuestiones relativas a cuándo debe quedar inhabilitada o suspendida para el ejercicio de sus derechos políticos una persona que sea parlamentaria. Siendo una cuestión interesante y de máxima actualidad, es evidente que excede no solo del marco de atribuciones asignadas a este Grupo de Trabajo, sino que afecta al ejercicio de los derechos fundamentales, entre ellos el del artículo 23 de la CE, cuya regulación corresponde al Estado mediante ley orgánica. De la misma forma que el establecimiento de prohibiciones o limitaciones normalmente debe ser incardinado en el marco de la legislación penal y el pronunciamiento expreso de una autoridad judicial.

De esta forma, si es conveniente o no que una persona parlamentaria suspenda su actividad como consecuencia de una imputación o procesamiento, observamos que ha sido regulada recientemente en el derecho comparado a nivel autonómico, y reglamentos como el del Parlamento de Cataluña regulan las causas y los

procedimientos, regulación que ha superado el filtro del Tribunal Constitucional. La cuestión de la suspensión que aboca necesariamente a la sustitución no solo se hace pertinente por estar en cuestión dicha situación debido a los acontecimientos de toda índole en los más diversos parlamentos dada la afectación que las causas penales tienen en los últimos tiempos sobre la clase política en todos los ámbitos y territorios, sino que además obedece a una imperiosa necesidad: independientemente de que suceda con la persona que ocupa un escaño, este, el escaño, por principios democráticos elementales, es inviolable y no puede quedar suspendido nunca, por lo que es perfectamente posible no solo regular adecuadamente las causas de suspensión, sino los efectos que desde el ámbito electoral deben producirse cuanto tales suspensiones se produzcan, regulando adecuadamente los procedimientos de sustitución, poniendo especial énfasis en las sustituciones temporales, cuestión que no excede el ámbito competencial del legislador autonómico.

b) Por otra parte, está la cuestión de la eventual falta de regulación suficiente del ejercicio material de la actividad de los parlamentarios y parlamentarias cuando se ven afectados por alguna causa de incapacidad, material o jurídica, que les impida provisionalmente el ejercicio de sus funciones. Pues bien, aun en ese supuesto tampoco puede formar parte de una eventual modificación de la LEA.

Recordemos que el contenido de la LEA es el establecido en el artículo 105 del EAA: esencialmente la convocatoria de elecciones, el procedimiento electoral, el sistema electoral y la fórmula de atribución de escaños, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para las elecciones al Parlamento de Andalucía, así como las subvenciones y gastos electorales y el control de los mismos.

4.16.3. Las cuestiones referentes a cómo debe resolver el Parlamento de Andalucía las ausencias, incapacidades, inhabilitaciones o incapacidades sobrevenidas o las imposibilidades transitorias para el desempeño de su tarea no forman parte en puridad de ninguno de estos aspectos.

En realidad, se trata de cuestiones relacionadas con la adquisición y pérdida de la condición de diputado y, en general, con el estatuto del diputado. Estas son cuestiones que nuestro Estatuto reserva a otra norma con rango de ley: el Reglamento del Parlamento.

El artículo 102 del EAA establece claramente que el Reglamento del Parlamento establecerá el Estatuto del Diputado.

De hecho, el Reglamento vigente recoge ese Estatuto y, dentro de él, contempla la adquisición de la condición de diputado o diputada y la suspensión y pérdida de esa condición.

La cuestión no es menor. De hecho, el artículo 102 lleva la rúbrica «Autonomía parlamentaria» y la iniciativa y procedimiento para la modificación del Reglamento, como es conocido, son especiales precisamente por esa naturaleza.

4.16.4. Por todo ello, estimamos que esta cuestión, sin perjuicio de que las aportaciones realizadas y su debate enriquezcan los trabajos de este Grupo, no debería concluir en recomendaciones concretas cuya determinación corresponde a otro foro y procedimiento.

4.17. Doble cremallera

4.17.1. Tanto la LOREG como la LEA establecen garantías para asegurar la representación equilibrada de hombres y mujeres.

Nuestro sistema legal cuenta en estos momentos con un mandato estatutario para establecer criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales (artículo 105.2 EAA) y con una regulación en los artículos 44.bis de la LOREG y 23 de la LEA que garantizan esta cuestión.

De hecho, en Andalucía contamos en este momento con una obligación legal de las listas cremallera. Como han reconocido comparecientes, este sistema aporta en nuestro territorio una garantía sin igual con cualquier otro sistema para facilitar de hecho una representación paritaria en nuestro Parlamento.

4.17.2. Todos los grupos parlamentarios se hacen eco de esta regulación y ninguno plantea la posibilidad de su supresión.

Sin embargo, como veremos en el apartado siguiente, la modificación del sistema de listas cerradas y bloqueadas puede afectar de manera inevitable a esta previsión, como ha señalado expresamente algún compareciente, lo cual generaría una incoherencia no resuelta en este momento.

a) El Partido Socialista incide en la regulación vigente de las listas cremallera.

b) El Partido Popular resalta el riesgo que sobre las listas cremallera plantea la modificación del sistema de listas cerradas y bloqueadas y se muestra favorable a la doble cremallera alternando entre hombres y mujeres las cabeceras de lista.

c) Podemos Andalucía considera que esa visión de la doble cremallera puede ser necesaria en determinadas circunstancias, y también puede limitar las posibilidades de que una mujer lidere la lista de su partido en su provincia.

d) Ciudadanos considera que la regulación actual sobre la paridad en las listas garantiza el objetivo y no precisa de modificación, sin perjuicio de que está dispuesto a estudiar mecanismos que la perfeccionen y que aseguren su ejecución.

e) Izquierda Unida Los Verdes se manifiesta por ampliar el efecto de las listas cremallera para asegurar la paridad también en las cabeceras de lista de las ocho provincias.

4.17.3. En definitiva, ningún partido considera que deban eliminarse las listas cremallera, pese a lo que luego se dirá respecto a las listas abiertas, y existe una diversidad de criterios sobre la oportunidad de introducir o no la doble cremallera.

4.17.4. Además de esta falta de consenso, la doble cremallera, en los términos en los que ha sido planteada, tiene una consecuencia indeseada: puede suponer el establecimiento mediante ley de una limitación en la configuración de las listas que afecta a la circunscripción electoral. Estaríamos ante una limitación legal para los partidos, que implica la consideración de las candidaturas en el conjunto del territorio y no por circunscripciones. De hecho, significa que una provincia se vea afectada en los límites para configurar sus listas electorales en función de lo que hayan hecho otras.

4.17.5. Que la circunscripción electoral sea la provincia, y es un mandato estatutario, significa que el sistema electoral en su conjunto se organiza por provincias: número de escaños, candidaturas, electores, escrutinio, asignación de escaños, etc. Cualquier sistema que signifique condicionar lo que ocurra en una provincia con lo que haya sucedido en otra supondría, en principio, una alteración de la circunscripción. En este caso tendría incidencia incluso en la propia Administración electoral, puesto que para que una junta electoral provincial pudiera validar las listas estaría condicionada por las que hubieran resuelto con anterioridad.

4.18. Desbloqueo de listas electorales

Se analiza en el punto 4.19, al estar referidos ambos a las listas electorales.

4.19. Listas abiertas. Candidaturas electorales.

4.19.1. El sistema electoral vigente, tanto a nivel estatal para el Congreso de los Diputados como autonómico para el Parlamento andaluz, se configura mediante listas cerradas y bloqueadas. El elector vota una lista completa y los escaños obtenidos por esa lista se asignan según el orden establecido previamente en esa lista.

Asimismo, no es posible que una persona concurra a estos procesos electorales a título individual, sino que precisa incluirse en la que presente un determinado partido, coalición o agrupación de electores.

4.19.2. Esto ha planteado un debate y diferencia de opiniones tanto entre los grupos políticos que integramos este Grupo de Trabajo como entre los diferentes expertos que han ayudado al desarrollo de los trabajos a través de las diversas comparecencias que se han producido.

Esencialmente se abren distintos puntos de análisis: si debe mantenerse o modificarse el sistema de listas, si deben estas ser abiertas o cerradas y si deben ser bloqueadas o no.

4.19.3. La cuestión sobre el sistema de listas en sí mismo considerado y la alternativa a candidaturas puramente individuales solo ha sido planteada expresamente por Podemos Andalucía.

4.19.4. En cualquier caso, el hecho de que los partidos políticos desempeñen un papel esencial como cauce para la participación política, más allá del debate sobre el modo de presentarse las candidaturas, tiene un reflejo constitucional que no puede obviarse. El artículo 6 de la CE establece que «los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son el instrumento fundamental para la participación política».

4.19.5. Las alternativas y propuestas que se realicen finalmente sobre este aspecto no pueden en modo alguno contravenir ese precepto, situado, y no es un asunto baladí, en el propio Título Preliminar de la Constitución, lo que lo coloca dentro de los preceptos cuya modificación requeriría del procedimiento de reforma agravada del artículo 168.

Entendemos que las propuestas deben, por tanto, aunar el ejercicio personal del derecho previsto en el artículo 23 de la CE con el papel constitucional que se asigna a los partidos políticos. El sistema actual de listas presentadas por partidos o agrupaciones de electores compatibiliza ambos preceptos, en el parecer del Tribunal Constitucional, en las sentencias que se citan en el propio alegato.

4.19.6. Respecto a la modificación de las listas para abrirlas o desbloquearlas, no existe un consenso general en las propuestas. En este momento resulta imprescindible destacar un elemento no menor que debería salvaguardarse cualquiera que fuese el sistema alternativo al actual.

4.19.7.

a) El Estatuto regula expresamente que la ley electoral «establecerá criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales» (artículo 105.2).

b) La LOREG recoge una obligación de que las listas contengan una composición equilibrada entre hombres y mujeres en el artículo 44 bis (40% al menos de uno de los sexos) y la LEA endurece esa previsión obligando a las listas cremallera en su artículo 23.

4.19.8.

a) En línea con las opiniones que podemos entender compartidas por todos está que las modificaciones que se propongan mejoren el sistema y no supongan la pérdida de los valores y beneficios que el sistema actual ha producido. Es evidente en este punto que la mera alteración de las listas para abrirlas o desbloquearlas genera un problema difícil de resolver en lo que afecta a la igualdad entre hombres y mujeres. Los indudables avances que se han conseguido en ese aspecto con el sistema vigente no pueden ser obviados con las modificaciones que se propongan. De lo contrario, el mandato estatutario al que nos hemos referido quedaría virtualmente incumplido.

b) Es cierto que hay algunas aportaciones en el apartado doble cremallera, pero no se incorporan dentro de las opciones previstas a las medidas concretas de desbloqueo o apertura que expresamente se proponen.

c) De la misma forma, dentro de las opiniones que podríamos calificar como comunes a todos, está que la modificación sea fácilmente asimilable por el electorado, huyendo de sistemas excesivamente complejos que puedan producir un rechazo o, lo que es peor, que contribuyan al desafecto de la ciudadanía que no entienda las razones últimas de una modificación, cuestión esta especialmente sensible si la LEA introduce diferencias sustanciales sobre el procedimiento que siga la LOREG para el Parlamento de la nación.

4.19.9. El Partido Socialista considera que existen límites derivados del artículo 104 del EAA y del 152 de la CE que podrían vulnerarse con el establecimiento de listas abiertas y desbloqueadas, considerando que el sistema más adecuado sería enmarcar las modificaciones que resulten necesarias para mejorar la capacidad de decisión del electorado dentro de la modificación de la LOREG.

4.19.10. El Partido Popular recoge la opinión que califica de mayoritaria para desbloquear las listas y permitir que el elector manifieste su preferencia, concluyendo en la conveniencia de un sistema de listas cerradas desbloqueadas donde el elector pueda seleccionar a determinados candidatos.

4.19.11. Podemos Andalucía, además de lo señalado anteriormente respecto al propio sistema de listas, se pronuncia por un sistema completamente abierto y desbloqueado en el «que fuera la persona electora quien confeccionara su propia lista de candidatos y candidatas».

4.19.12. La propuesta de Ciudadanos se centra en un desbloqueo parcial preferencial categórico opcional con preservación de los candidatos (números uno por cada circunscripción electoral).

4.19.13. Izquierda Unida Los Verdes se pronuncia a favor de «un sistema preferencial de listas desbloqueadas para ordenar a los candidatos según la preferencia del elector».

4.19.14. En resumen, existen ciertos límites estatutarios y constitucionales que deben cumplirse en una posible modificación y, en cualquier caso, de llegarse a algún consenso efectivo sobre medidas concretas es imperativo establecer al mismo tiempo la garantía de la representación equilibrada entre hombres y mujeres y la decisión sobre la conveniencia de incorporar esta modificación en el marco del sistema electoral general.

4.20. El sufragio de las personas residentes en el extranjero. El voto rogado

4.20.1. La reflexión y debate sobre este tema en el Grupo de Trabajo era una cuestión obligada desde el momento en que el propio EAA establece en su artículo 104.4 *in fine* que «la Comunidad Autónoma facilitará el ejercicio del derecho de voto a los andaluces que se encuentren fuera de Andalucía».

Siendo oportuno el análisis y obligado el mandato estatutario, la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas deja de hecho un margen mínimo, por no decir nulo, de regulación en una ley electoral autonómica.

4.20.2. Algunos grupos han manifestado su oposición expresa al sistema actual del voto rogado, propugnando su modificación. Otros no se han pronunciado expresamente.

Sin embargo, la totalidad de los grupos coinciden en que se trata de una materia en la que la competencia para una eventual modificación excede del ámbito de una ley autonómica, siendo necesario afrontar cualquier modificación del sistema actual mediante la modificación de la LOREG.

4.21. Voto electrónico, telemático, por internet. Urna electoral y tiempo de emisión del voto. Voto anticipado

4.21.1. Uno de los contenidos asignados por el Estatuto a la ley electoral es la regulación del procedimiento electoral (artículo 105 del EAA). Como todo el posible contenido de la LEA, ello debe hacerse en el marco de las previsiones de la Constitución y el Estatuto, como bloque de constitucionalidad que debe servir de marco de cualquier ley. Del mismo modo, como hemos venido repitiendo, los aspectos básicos de la LOREG deben considerarse igualmente como un límite a ese desarrollo legislativo.

4.21.2. En el aspecto concreto que analiza este apartado no solo existe una posibilidad legislativa teórica, sino que incluso se han producido experiencias en otras comunidades que pueden servir de referencia.

Estamos, pues, ante un elemento cuya configuración final en lo que se refiere a las tareas encomendadas a este Grupo de Trabajo va a depender más del nivel de consenso o coincidencia que de cualquier otro parámetro.

4.21.3.

a) Es una posición común a todos los grupos la valoración de la participación ciudadana y las facilidades para el ejercicio efectivo del derecho de sufragio como un elemento positivo, como no podía ser de otra forma. El fomento de la participación, la facilidad para el ejercicio del voto, las mejoras sobre la realización práctica del recuento, la agilización del proceso mediante el uso de sistemas informáticos, etc., tienen poca discusión en su enunciado general.

b) Todos deseamos un procedimiento que facilite la participación, que agilice el sistema, que reduzca los errores y que se adapte lo más fielmente posible a las demandas y necesidades de la ciudadanía.

Sin embargo, esto no significa que cualquier medida aparentemente dirigida a esa finalidad sea necesariamente beneficiosa.

4.21.4. De las propias comparecencias se derivan opiniones divergentes.

En particular en lo que se refiere a la emisión del voto por vía telemática se han planteado serias dudas. No se puede decir que sean dudas sobre la necesidad de facilitar la participación o agilizar el procedimiento con cuantos medios técnicos sea posible aplicar, son dudas en cuanto a los riesgos que pueden conllevar algunas de estas medidas.

Del mismo modo, se han producido otras comparecencias que han manifestado su convicción sobre la seguridad del sistema.

4.21.5. Esa diferencia de planteamientos se ha reflejado también en las posiciones de los diferentes grupos parlamentarios.

Tanto en uno como en otro caso, todas las opiniones coinciden en el objetivo de la mejora de las posibilidades de participación y la asunción de nuevas tecnologías. Donde se produce la discrepancia es en la consideración de si algunas de esas medidas suponen una ventaja real para alcanzar ese objetivo o, por el contrario, pueden constituir un riesgo que contribuya a la deslegitimación del propio sistema.

Basta recordar los recientes casos internacionales del uso de las nuevas tecnologías como instrumento de manipulación electoral para entender que la preocupación es legítima.

Por otra parte, la implantación de cualesquiera medidas de mejora de los sistemas de gestión de la votación mediante la incorporación de nuevas tecnologías requiere de la inversión suficiente para alcanzar unos niveles de seguridad necesarios en un proceso electoral. Las manifestaciones de expertos han sido bastante claras en este aspecto.

4.21.6. El Partido Socialista se manifiesta a favor de las medidas que contribuyan a facilitar la participación de personas con discapacidad, así como de estudiar la articulación del voto anticipado, estimando por el contrario que el voto electrónico no reúne garantías suficientes. Plantea también el conflicto que surge cuando una persona trata de sustituir con su voto presencial el emitido por correo.

4.21.7. El Partido Popular tampoco es partidario de la implantación del voto electrónico a distancia, porque en su opinión «no permite garantizar los requisitos esenciales del voto, la identidad y libertad en el ejercicio del derecho y la garantía de que no se produce fraude electoral». Sí admite la posibilidad de implementar el voto electrónico presencial, si la inversión justifica la mejora.

4.21.8. Podemos Andalucía es el grupo que plantea menores restricciones para la incorporación de las nuevas tecnologías tanto en lo que se refiere a la emisión del voto como al resto del proceso, incluso para permitir que el voto pueda ser emitido con anterioridad al día de la votación mediante el uso de nuevas tecnologías.

4.21.9. Ciudadanos se manifiesta a favor del voto anticipado en urnas custodiadas por la Administración, incluyendo una mención al «voto electrónico voluntario, buen campo de pruebas para su introducción o también sistema de voto anticipado y que incorporamos en la reforma de la LEA a modo de experiencia piloto a la vez que facilitamos a los andaluces en el exterior puedan ejercer su derecho al voto de forma ágil y segura».

4.21.10. Izquierda Unida Los Verdes coincide con el escepticismo de algunas comparecencias sobre el voto electrónico, pero se muestra favorable a elementos como las mesas administradas electrónicamente, de las que ya existen algunas experiencias.

4.21.11. En consecuencia, existiendo una coincidencia plena con el objetivo de mejorar la participación, facilitar el ejercicio del derecho de voto a la ciudadanía, adaptar el procedimiento a las tecnologías existentes y mejorar la gestión, predomina el escepticismo sobre el voto electrónico a distancia, si bien podría alcanzarse un nivel de consenso mayor en la introducción del voto anticipado o en la incorporación de nuevas tecnologías dentro de la votación presencial.

4.22. Sistemas de recuento de votos. Posibilidades de utilización de los votos únicos transferibles (VUT)

4.22.1. El sistema de recuento de votos en sí mismo es una parte más del procedimiento electoral que se encuentra regulado con detalle en la LOREG y que ha adquirido una cierta práctica consolidada en la que no se aprecian elementos de crítica especialmente destacados.

4.22.2. De hecho, la mayoría de los grupos no se han pronunciado expresamente.

a) El Partido Socialista se pronuncia expresamente por considerar la materia objeto de regulación de la LOREG.

b) En un sentido semejante el Partido Popular considera, en la recomendación que realiza respecto al procedimiento electoral, que «los aspectos que regulan el procedimiento electoral están directamente inspirados en la LOREG y es un procedimiento consolidado y bien conocido por la mayoría de los ciudadanos. No planeamos necesario la modificación del mismo».

4.22.3. El voto único transferible se plantea como la posibilidad de conferir al votante la posibilidad de incluir una segunda opción para el caso de que la que ha señalado como primera no superase la barrera mínima o no hubiera obtenido escaño. Para esta posibilidad en concreto se contemplan, además de los posicionamientos genéricos señalados, dos posiciones expresas:

a) El Partido Socialista estima que la transferencia de votos puede resultar contraria al carácter directo del voto establecido en la Constitución y el Estatuto.

b) Podemos Andalucía plantea la introducción del voto único transferible como recurso para evitar lo que califica como pérdida de los sufragios en los casos en los que la candidatura elegida no alcanza la barrera mínima y como instrumento para evitar el temor a votar formaciones minoritarias, reservando la posibilidad de que el elector marque una segunda preferencia o transferencia de su voto para el caso de que no sea «utilizado» su voto en la primera opción.

4.22.4. Siendo esta una reflexión interesante, la realidad es que afecta a bastantes más aspectos del procedimiento electoral que a la mera configuración de la papeleta o al recuento en sí mismo. De hecho, el grupo proponente la plantea realmente en el marco de una modificación más amplia del procedimiento.

Además de las dudas que se plantean sobre la posible contradicción con el carácter directo del voto que establecen la Constitución y el Estatuto, de alcanzarse finalmente un mayor apoyo a la iniciativa, esta debería concretarse dentro de las modificaciones que se establezcan sobre el procedimiento electoral en su conjunto, por lo que nos remitimos a las consideraciones realizadas con carácter general respecto a la regulación del procedimiento electoral.

4.23. Procedimiento de investidura

4.23.1. El procedimiento de investidura es una cuestión relacionada sin duda con el sistema electoral.

No cabe duda de que uno de los primeros hitos políticos del comienzo de una legislatura es la formación de Gobierno. Una parte importante del papel institucional que corresponde al legislativo no puede desarrollarse con normalidad mientras no se proceda a la investidura y la subsecuente formación de gobierno.

4.23.2. El sistema parlamentario que establece la Constitución para el Parlamento nacional y el carácter derivado del Gobierno también se ha aplicado al ejecutivo autonómico.

De esta forma, el EAA establece en su artículo 118 que el presidente de la Junta será elegido de entre sus miembros por el Parlamento. Para ello prevé el procedimiento correspondiente y regula tanto la propuesta de la Presidencia del Parlamento como las consultas previas y el sistema de votación y mayorías necesarias.

4.23.3.

a) Es cierto que la modificación de las mayorías parlamentarias que se han vivido en los últimos procesos electorales ha puesto de manifiesto los inconvenientes que surgen cuando no se alcanzan esas mayorías en un escenario de reparto de escaños desconocido con anterioridad. Esa dificultad se ha traducido en la posibilidad real del recurso a nuevas convocatorias de elecciones que alejan aún más a la ciudadanía de sus representantes electos, percibiéndose esa situación como un defecto del sistema o, al menos, como un serio motivo de frustración.

b) Que se haya producido por primera vez en el ámbito estatal ha conferido a este problema una trascendencia que le ha permitido impactar en la opinión pública y en la publicada, desatando reflexiones y debates sobre la conveniencia de evitarlo en el futuro. La realidad política que vivimos hace que no sea ni mucho menos descartable en otros casos.

c) Sin embargo, el planteamiento de fórmulas alternativas que modifiquen el sistema legal, bien sea hacia procedimientos de elección directa del candidato o candidata, o bien al establecimiento de alternativas a la convocatoria de nuevas elecciones, como la designación automática transcurrido un plazo determinado, requerirían de la modificación del Estatuto, excediendo con mucho de lo que puede abordarse desde el enfoque de una modificación legislativa de la regulación de las elecciones autonómicas.

4.23.4. El Partido Socialista considera que «su regulación corresponde al Estatuto de Autonomía y sería necesario acometer una reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía para adaptarlo al Estatuto».

4.23.5. Del resto de grupos, destaca la aportación de un estudio por parte de Izquierda Unida Los Verdes que analiza distintas opciones y concluye que el procedimiento de designación de la Presidencia ha fallado en una ocasión y podría volver a fallar. Señala asimismo que la ingobernabilidad que se ha producido en España es culpa del método y no de los agentes políticos, considerando que no todos los métodos son iguales. En este sentido, aunque se manifiesta a favor de uno concreto (el *majority judgment*) lo plantea como una cuestión de modificación constitucional —el análisis está referido al Gobierno de España—.

4.23.6. En resumen, siendo una cuestión de evidente trascendencia política, hay una coincidencia en los grupos que han realizado aportaciones en este punto respecto a la necesidad de modificación estatutaria o constitucional, excediendo, por tanto, del ámbito de una modificación de la LEA.

5. PROPUESTAS DE REFORMA

1. La vigente Ley Electoral de Andalucía ha sido una norma que, con sus defectos y virtudes, ha permitido a la ciudadanía andaluza ejercer durante los últimos 30 años su derecho constitucional al sufragio activo, expresando libremente su voluntad respecto a la opción política que debía estar en cada momento al frente del Gobierno andaluz. Esta longevidad ha sido consecuencia del consenso conseguido entre las fuerzas políticas representadas entonces en nuestro Parlamento.

2. Los grupos actualmente representados en el Parlamento andaluz debemos aspirar a que cualquier reforma que aprobemos contribuya a cumplir, al menos tan eficazmente como la ley vigente, el fin primigenio de cualquier sistema electoral: facilitar que los órganos de representación política reflejen lo más

fielmente posible la composición ideológica de la sociedad a la vez que posibilita la gobernabilidad de las instituciones.

3. Ello solo es posible a través del diálogo, el consenso y la responsabilidad de todas las fuerzas políticas que lo integramos.

4. En el apartado anterior hemos analizado las propuestas de los diferentes grupos sobre los aspectos debatidos. Y ciertamente existen pocos puntos donde haya coincidencia entre todos los grupos o al menos un respaldo suficiente. Ello añade un plus de dificultad a esta Presidencia a la hora de realizar una síntesis sobre posibles propuestas que alcancen un grado de consenso óptimo para plantearlas a la consideración del Pleno del Parlamento. Ante esta situación, desde esta Presidencia instamos a los diferentes grupos políticos a que sigan trabajando en la búsqueda del consenso necesario que dé legitimidad para abordar la reforma de una ley del calado y transcendencia de la ley electoral.

5. A pesar de esta dificultad, y desde el ánimo de facilitar esos puntos de encuentro entre las diferentes fuerzas políticas, en este apartado se han agrupado las propuestas de modificación presentadas por los diferentes grupos parlamentarios en base a su incidencia o no en el régimen electoral, a que puedan ser abordadas o no desde las competencias del legislador autonómico, al consenso existente, la complejidad y viabilidad técnico-jurídica de las mismas y que las mismas estén o no comprendidas en el mandato otorgado a este Grupo de Trabajo por el Pleno del Parlamento de Andalucía —la reforma de la Ley Electoral de Andalucía—.

5.1. Modificaciones sin relación con el régimen electoral.

1. Incompatibilidades:

Regulación de los grupos de presión (*lobbies*) (Partido Socialista).

2. Aforamientos:

Supresión del aforamiento en favor de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo o del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Partido Socialista, Podemos Andalucía y Ciudadanos).

Además, requeriría modificación estatutaria.

3. Sustitución de los parlamentarios:

Posibilidad de sustituir temporalmente a un parlamentario cuando por causa justificada y tiempo cierto (enfermedad, maternidad o paternidad, etc.) no pueda desarrollar su labor parlamentaria (Podemos Andalucía y Ciudadanos).

5.2. Modificaciones que competen al legislador estatal.

1. Derecho de sufragio activo:

a) Otorgar el derecho al voto a los residentes extranjeros (Podemos Andalucía).

b) Otorgar el derecho al voto a las personas con discapacidad funcional (Podemos Andalucía).

2. Información y propaganda electoral:

- a) Suprimir el día de reflexión (Partido Socialista).
- b) Suprimir la prohibición de que no se puedan publicar encuestas desde 5 días antes de la fecha de votación (Partido Socialista).
- c) Regular no solo la propaganda institucional del Gobierno andaluz sino también del Gobierno central (Partido Socialista).
- d) Reconocer al Consejo Audiovisual de Andalucía labores específicas de supervisión de los medios de comunicación (Podemos Andalucía).

3. Sustitución de los parlamentarios:

Posibilidad de suspender temporalmente a un parlamentario cuando se encuentre inmerso en procedimientos judiciales (Partido Socialista y Ciudadanos).

5.3. Modificaciones que precisan de reforma estatutaria.

5.3.1. Como es conocido por todos los grupos, la reforma estatutaria es un procedimiento complejo que en todo caso requiere la ratificación de la ciudadanía vía referéndum. El procedimiento se encuentra regulado en los artículos 248 (procedimiento ordinario) y 249 (procedimiento abreviado) del EAA.

La diferencia entre uno y otro procedimiento es que el ordinario requiere aprobación por parte del Congreso de los Diputados, con carácter previo a someter el texto a referéndum, y el abreviado no. Se podrá utilizar el procedimiento abreviado cuando la reforma no afecte a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado.

5.3.2. El procedimiento a seguir es el siguiente:

a) La reforma puede ser propuesta por el Gobierno, por una tercera parte del Parlamento de Andalucía o por las Cortes Generales.

b) Aprobación del proyecto de reforma por dos tercios del Parlamento de Andalucía.

c) Aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.

d) Ratificación del nuevo texto por la ciudadanía andaluza mediante referéndum.

e) Convocatoria de elecciones:

Establecer la obligatoriedad de que las elecciones andaluzas no coincidan con las generales (Partido Popular)

f) Elección de la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía:

— Establecer la obligación de que los candidatos a la Presidencia de la Junta hayan sido elegidos en sus partidos políticos en un sistema de primarias (Izquierda Unida).

— Además de requerir modificación estatutaria podría colisionar con lo establecido en el artículo 6 de la CE.

— Establecer mecanismos que eviten que no se pueda formar gobierno por no conseguir ningún candidato mayoría suficiente (Izquierda Unida).

5.4. Modificaciones que se pueden abordar con la reforma de la LEA.

En este apartado se puede establecer a la vez dos subapartados.

5.4.1. Propuestas que tienen un alto grado de consenso o que habiendo sido propuestas solo por algún grupo o grupos parlamentarios no deben suscitar conflictividad con el resto de fuerzas políticas:

a) Incompatibilidades:

- Establecer la dedicación exclusiva de los miembros del Parlamento (Partido Socialista).
- Incompatibilidad de ser miembro del Parlamento con el cargo de concejal (Podemos Andalucía).
- Incompatibilidad entre ser miembro del Parlamento y del Senado (Podemos Andalucía y Ciudadanos).

b) Comisión de Control asesora de la Junta electoral de Andalucía:

Incluir representantes de los medios de comunicación (Podemos Andalucía y Partido Socialista).

También Ciudadanos se ha expresado en el sentido de tener en cuenta el criterio profesional en el análisis de la información electoral en los medios de comunicación, e Izquierda Unida en la necesidad de contar con el asesoramiento de profesionales en la organización de los debates electorales.

c) Debates electorales en medios de comunicación de titularidad pública:

Todos los grupos coinciden en la necesidad de regular esta materia, si bien discrepan en la forma concreta de cómo hacerlo. Dado que se trata de un mandato estatutario, esta Presidencia propone que, en tanto los grupos parlamentarios siguen trabajando en alcanzar un consenso, se puede regular en estos momentos, como un acuerdo de mínimos, la obligatoriedad de organizar al menos un debate donde estén presentes todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

d) Información y propaganda electoral:

Incrementar de 5 a 10 minutos el tiempo de los espacios gratuitos cedidos en medios de comunicación de titularidad pública a los partidos sin representación parlamentaria o con una representación inferior al 5% (Partido Popular).

5.4.2. Propuestas que precisan seguir profundizando en la búsqueda de al menos un mínimo de consenso:

a) Número total de escaños del Parlamento andaluz:

Incrementar de 109 a 119 (Izquierda Unida Los Verdes).

b) Número mínimo de escaños por circunscripción electoral:

Bajar de 6 a 8 el número de escaños mínimos asignados por provincia (Ciudadanos).

c) Sistema de reparto de escaños:

— Sustituir el actual método D'Hondt por el método Sainte-Lagüe (Ciudadanos).

— Sustituir el actual método D'Hondt por un método complejo que conjuga el método D'Hondt y el método biproporcional con redondeo de Webster (Izquierda Unida Los Verdes).

d) Barrera electoral:

Establecer un mínimo del 5% sobre el total de votos de la Comunidad (Partido Socialista).

e) Junta Electoral de Andalucía:

Incluir representantes de los medios de comunicación (Podemos Andalucía).

f) Comisión de Control asesora de la Junta electoral de Andalucía:

— Eliminar el actual sistema de voto ponderado (Izquierda Unida Los Verdes).

— Incluir representantes del Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía.

g) Información y propaganda electoral:

— Eliminación del actual sistema de bloques informativos en la programación, dejando al único criterio profesional el tiempo dedicado a cada tema (Podemos Andalucía y Ciudadanos).

— Remisión de la propaganda, papeleta y sobre electoral de todos los partidos en un único envío (Podemos Andalucía, Ciudadanos e Izquierda Unida Los Verdes).

— Utilización de las nuevas tecnologías que permita la eliminación o minimización del uso del papel en la documentación electoral (Podemos Andalucía).

h) Financiación electoral:

Reducción de los gastos electorales. Todos los grupos han manifestado su posición favorable si bien se han limitado a plantearlo de forma genérica.

i) Doble cremallera:

Introducir este sistema para que también se alterne en las cabezas de lista hombre/mujer (Partido Popular e Izquierda Unida).

j) Sistema de listas (cerradas, desbloqueadas, abiertas):

— Sustituir el actual sistema por uno de listas cerradas desbloqueadas (Partido Popular).

— Sustituir el actual sistema por uno de listas totalmente abiertas y desbloqueadas (Podemos Andalucía).

— Sustituir el actual sistema por uno de listas cerradas parcialmente desbloqueadas (Ciudadanos).

k) Sistema de votación:

— Introducir la posibilidad del voto anticipado (Partido Socialista y Ciudadanos).

— Implementar el voto electrónico presencial (Partido Popular).

— Utilización de las nuevas tecnologías para que se pueda emitir el voto de manera no presencial incluso anticipadamente al día de la votación (Podemos Andalucía).

— Implantar las mesas administradas electrónicamente (Izquierda Unida Los Verdes).

No consideramos idóneo la implantación del voto electrónico a distancia (por internet) en el sistema electoral de Andalucía porque no permite garantizar los requisitos esenciales del voto, la identidad y libertad en el ejercicio del derecho y la garantía de que no se produce fraude electoral.

Consideramos importante facilitar la independencia del voto y la seguridad del mismo para las personas invidentes por lo que la legislación electoral debe garantizar la identificación de las papeletas electorales de las fuerzas políticas que concurren a los comicios por personas invidentes.

l) Sistema de recuento: permitir el voto útil transferible (Podemos Andalucía).

m) Prohibición de realizar pintadas, colocación de carteles o pegatinas fuera de los espacios señalados por los ayuntamientos.

n) La presidencia de la Junta de Andalucía tiene potestad legal para disolver el Parlamento y convocar elecciones con total libertad y no ajustadas a los ciclos electorales nacionales. Sin embargo, esta potestad no se ha ejercido haciéndola coincidir con las elecciones generales en la práctica totalidad de ocasiones. Consideramos necesario que los comicios andaluces puedan celebrarse de forma independiente.

5.4.3.

a) A la vista del resumen anterior se constata que, por un lado, una serie de propuestas se extralimitan del mandato dado por el Pleno a este Grupo de Trabajo.

b) Por lo que respecta a las propuestas que precisan exclusivamente modificación de la Ley Electoral de Andalucía, la única conclusión razonable de los trabajos es que los grupos parlamentarios avancen en el consenso antes de poder materializar estas propuestas en una iniciativa legislativa, que incluya aquellas medidas referidas en los apartados anteriores sobre las que se pueda lograr un consenso adecuado, pues insistimos en que para legitimar una modificación de una ley de este calado y trascendencia es recomendable contar con el respaldo de una mayoría suficiente en términos políticos más allá de la pura aritmética.

