

# El régimen electoral de Andalucía

Agustín Ruiz Robledo  
Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Granada

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. LA COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO.— 1. *El número de diputados.* 2. *La duración de la legislatura.* 3. *La convocatoria de elecciones.*— III. LA CIRCUNSCRIPCIÓN.— IV. LA FÓRMULA ELECTORAL.— V. LA BARRERA ELECTORAL.— VI. LA FORMA DE VOTO. 1. *Las listas cerradas y bloqueadas.* 2. *La paridad de sexos.*— VII. RECAPITULACIÓN.— BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

HOMERO nos enseñó en la Iliada que cuando los lectores conocen el tema, lo mejor es que el autor pase directamente a narrar los hechos y acciones interesantes, *in media res*, saltándose las presentaciones, prolegómenos y encuadres generales de la situación, tan imprescindibles y necesarios cuando se trata de una obra cuyo argumento es desconocido para los lectores. Por eso, y teniendo en cuenta que el lector de Cuadernos de Derecho Público conoce de sobra tanto la teoría general de los sistemas electorales como el proceloso despliegue del Estado autonómico, que tuvo uno de sus momentos técnico-políticos cruciales en la formación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, nada diré de estas cuestiones, más allá de recordar que los estatuyentes andaluces, en el siempre sensible asunto del régimen electoral, prefirieron adoptar el sistema electoral del Congreso de los Diputados, hasta el punto de remitir expresamente a la fórmula electoral que la ley estatal determinara para el reparto de escaños en cada circunscripción (art. 28.2 EA)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La bibliografía sobre el despliegue del Estado autonómico y el papel que en el desempeño Andalucía es inabarcable, por toda ella, *cfr.* José ACOSTA, «Andalucía en la Transición», *Actas del VIII Congreso del Andalucismo Histórico*, Fundación Blas Infante, Sevilla, 1999, pp. 69-103; mi opinión en Agustín RUIZ

Casi un cuarto de siglo después de las primeras elecciones del 23 de mayo de 1982, podemos decir con satisfacción que esta opción del estatuyente, luego desarrollada en la Ley 1/1986, electoral de Andalucía (LEA), se ha mostrado capaz de cumplir las tres funciones que cabe pedir a un sistema electoral: legitimidad, representación y gobierno<sup>2</sup>, por no hablar de que ha satisfecho el requisito del teorema de la imposibilidad de ARROW de que en una democracia el resultado de las elecciones ha de estar determinado únicamente por las preferencias de los electores<sup>3</sup>. Ello ha supuesto, utilizando el fácil símil del fútbol, que el régimen electoral andaluz ha permitido que los actores políticos se dediquen a jugar el partido, sin estar todo el tiempo impugnando el reglamento. No es poco, no ya por la evidencia —casi de Perogrullo— de que la democracia necesita un procedimiento consensuado de traducción de los votos en escaños para que pueda existir<sup>4</sup>, sino porque se han producido problemas de legitimación en algunos sistemas electorales autonómicos debido a resultados tan difíciles de aceptar como que el partido que obtuvo mayor número de votos no fuera el que obtuviera más escaños (así en las dos últimas elecciones catalanas) o discrepancias y discusiones sobre las mismas reglas electorales que terminaron desembocando en el Tribunal Constitucional<sup>5</sup>.

Si a este funcionamiento globalmente satisfactorio del régimen electoral andaluz se le añade una *ley de la inercia electoral* que hace que los grandes partidos sean muy reticentes a los cambios en esta materia<sup>6</sup> y que la opción por el sistema proporcional para las elecciones andaluzas proviene directamente de la Constitución, que lo establece en el artículo 152 para los Parlamentos con

---

ROBLEDO, *La formación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus documentos*, Comares, Granada, 2003, p. XXXV y ss.

<sup>2</sup> Sobre la permanencia de estas tres clásicas funciones en nuestro mundo actual *cf.* Juan José LINZ, «Problemas de la democracia hoy», en Juan MONTABES PEREIRA (coord), *El sistema electoral a debate*, CIS, Madrid, 1998, p. 23 y ss.

<sup>3</sup> *Cf.* Kenneth J. ARROW, *Social choice and individual values*, 1961 (trad. de Eusebio Aparicio: *Elección social y valores individuales*), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974. Evidentemente, que el régimen electoral sea neutral, no quiere decir que no existan otros elementos de intervención social capaces de incidir en estas preferencias de los electores. *Cf.* por ejemplo, sobre la creación de redes clientelares, Antonio ROBLES EGEA, «El clientelismo político y la democracia en Andalucía (Texto indicativo para la reflexión)», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, n° 14, 2003, pp. 223-240.

<sup>4</sup> Por todos los autores clásicos que han enfatizado las elecciones como un elemento fundamental de legitimación del régimen político, *cf.* Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, 1920 (trad. de Rafael LUENGO y Luis LEGAZ LACAMBRA, 1934), Comares, Granada, 2002. Sobre la necesidad de que los partidos políticos españoles interioricen el respeto escrupuloso de las reglas electorales para mantener la legitimidad social del sistema político, *vid.* Antonio PORRAS NADALES, «Las elecciones generales de marzo de 2004: aspectos problemáticos y consecuencias», *REP*, n° 126, octubre-diciembre de 2004, p. 29 y ss.

<sup>5</sup> *Cf.* por ejemplo las SSTC 225/1989, de 25 de noviembre, caso *Disposición transitoria primera del Estatuto canario*, 193/1989, de 16 de noviembre, caso *Ley electoral de Murcia* y 45/1992, de 2 de abril, *Ley electoral de Baleares*. Sobre ellas, y en general sobre los problemas de la barrera electoral y la proporcionalidad de los sistemas electorales, *cf.* Ángel J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, CEPC, Madrid, 1998.

<sup>6</sup> Sobre esta inercia general de los sistemas electorales, que no sé si de forma un tanto exagerada llamo «ley», *cf.* Arend LIJPHART, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, CEC, Madrid, 1995. Para el sistema electoral del Congreso de los Diputados, con una valoración global positiva, *cf.* José Ramón MONTERO, «El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», *REP*, n° 95, enero-marzo de 1997, pp. 9-45.

relevancia constitucional<sup>7</sup>, no hay muchas dudas de que si se quiere hacer una reflexión teórica *uti valeat* sobre el sistema electoral andaluz y su posible evolución futura (ahora que se está tramitando una reforma del Estatuto), deberá enfocarse hacia el mantenimiento de las grandes líneas del sistema, descartando su reforma radical y limitándonos, más modestamente, a proponer cambios que mejoren los aspectos secundarios del sistema; tal y como por lo demás han hecho los cuatro partidos con representación en el Parlamento de Andalucía en sus propuestas de reforma del Estatuto presentadas a finales de abril de 2005<sup>8</sup>.

En fin, sólo me queda señalar en esta introducción, que se alarga más de lo debido, que por razones de espacio, trataré aquí únicamente los elementos centrales del régimen electoral, los que constituyen estrictamente el sistema electoral, excluyendo los aspectos más puramente procesales, de organización de las elecciones y de las condiciones de elegibilidad y de ejercicio de la función representativa<sup>9</sup>.

## II. LA COMPOSICIÓN DEL PARLAMENTO

### 1. *El número de diputados*

El régimen electoral del Congreso fijado en la Constitución influyó tanto en los estatuyentes que incluyeron algunas decisiones en asuntos que los tres Estatutos previos prefirieron ser más parcos, atribuyendo de esa manera un mayor margen de configuración a sus respectivas leyes electorales<sup>10</sup>. Así, el artículo 26 del Estatuto de Andalucía, fijándose en el artículo 68.1 de la Constitución y no en el silencio de los Estatutos vasco y catalán, regula la composi-

<sup>7</sup> He defendido el carácter de institución de relieve constitucional del Parlamento de Andalucía en Agustín RUIZ ROBLEDO, *La Comunidad Autónoma de Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1988, p. 97 y ss. Evidentemente el despliegue del Estado autonómico ha originado que las diferencias que podrían deducirse entre los Parlamentos autonómicos garantizados por el art. 152 CE y el resto tiendan a reducirse, tanto que en la STC 225/1989, de 25 de noviembre, caso *Disposición transitoria primera del Estatuto canario*, se considera que la exigencia de proporcionalidad del art. 152 CE se extiende a todos los Parlamentos autonómicos, lo que motivó el voto particular de Pedro Cruz Villalón.

<sup>8</sup> Las propuestas de PSOE, PP, IU y PA pueden consultarse en [www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/elparlamento/estatuto/ponenciareforma.htm#propuesta](http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/elparlamento/estatuto/ponenciareforma.htm#propuesta).

<sup>9</sup> Si a alguien le pudiera interesar mi opinión sobre ellas, las he tratado en Agustín RUIZ ROBLEDO, *La Comunidad Autónoma de Andalucía*, cit., p. 10 y ss y en «La regulación normativa del sistema electoral andaluz y sus posibilidades de reforma», en Juan MONTABES PEREIRA (coord.), *El sistema electoral a debate*, CIS, Madrid, 1998, pp. 385-394. Téngase en cuenta que el estatuto de los parlamentarios ha sufrido un cambio importante en la nueva y estricta regulación de inelegibilidades e incompatibilidades que ha establecido la Ley 5/2005, de 8 de abril.

<sup>10</sup> Desde 1988, en *La Comunidad Autónoma de Andalucía*, mantengo —con escasa fortuna— la tesis de que esta mayor concreción del Estatuto de Andalucía en el sistema electoral, igual que su pormenorizada regulación de las relaciones entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno, fue una decisión propia de los estatuyentes (tanto que se aprecia en el Borrador de Carmona de 1979) y no una imposición de los pactos autonómicos de julio de 1981. Sobre el reflejo de estos pactos en el EA he dado mi opinión en «Andalucía y la formación del Estado autonómico» en Pedro RUIZ-BERDEJO GUTIÉRREZ (coord.), *Actas del IX Congreso sobre andalucismo histórico*, Fundación Blas Infante, Sevilla, 2001, pp. 115 y ss.

ción del Parlamento marcando una horquilla de un máximo y un mínimo de miembros: entre 90 y 110 diputados. La disposición transitoria cuarta concretó el número de parlamentarios en 109, número que –siguiendo la *ley* de la inercia electoral– pasó en 1986 al artículo 17 de la Ley electoral.

Al igual que a nivel estatal, Izquierda Unida siempre se ha mostrado partidaria de aumentar este número, lo que le ha llevado a defender en su propuesta de reforma del Estatuto que el número de «diputados y diputadas» sea como mínimo 125, dejando indeterminado el número superior («un máximo de XXX», se lee en su propuesta). Evidentemente, incrementar el número total de escaños a repartir permitiría que el sistema en su conjunto fuera más proporcional, y puede encontrar en Cataluña un buen argumento comparativo, ya que su Parlamento se compone de 135 diputados a pesar de tener 900.000 habitantes menos que Andalucía.

En mi opinión, estas dos razones no tienen en cuenta, primero que la actual proporción entre habitantes de Andalucía y diputados es muy razonable (70.000 habitantes por escaño, en términos redondos), mucho menor que la del Congreso (122.000); segundo que en un Estado de partidos con sistema electoral proporcional la relación más fuerte se produce entre partidos y ciudadanos, no entre representantes individuales y sus votantes (como en los distritos uninominales de los sistemas mayoritarios); y por último que hay un sentimiento ciudadano muy extendido de que la clase política ya es lo suficientemente grande como para seguir aumentándola.

## 2. *La duración de la legislatura*

Después de fijar la horquilla del número mínimo y máximo de diputados, el artículo 26 de Estatuto señala que el mandato de esos diputados termina «cuatro años después de su elección», especificación que fue unánimemente interpretada como la imposibilidad de disolver el Parlamento no sólo por lo taxativo del mandato, sino porque el anteproyecto de Estatuto que elaboró la ponencia agregaba «o el día de la disolución del Parlamento», de tal forma que la supresión de ese final únicamente podía significar la supresión de la capacidad de disolución<sup>11</sup>. Así lo entendió, también, en 1983 la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, y en 1986 la Ley electoral; sin embargo, ocho años más tarde el Parlamento aprobó por unanimidad la Ley 6/1994, de 17 de mayo, que modifica aquella Ley del Gobierno y atribuye al Presidente la capacidad de disolver el Parlamento, sin otros límites que la prohibición de hacerlo cuando esté en trámite una moción de censura o cuando no haya transcurrido un año desde la última disolución.

---

<sup>11</sup> Vid. los textos del Anteproyecto y Proyecto de Estatuto en Agustín RUIZ ROBLEDO, *La formación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus documentos*, Comares, Granada, 2003.

Aunque en su exposición de motivos la Ley 6/1994 intenta justificar su contenido razonando que si bien el Estatuto no prevé la disolución «tampoco contiene norma alguna que lo prohíba, como hacen diversos Estatutos de otras Comunidades Autónomas», lo cierto es que ha supuesto una mutación del artículo 26 del Estatuto, pues el mandato de los parlamentarios ya no dura cuatro años. Como todos los actores políticos la han aceptado y el Presidente de la Junta la ha empleado habitualmente desde la disolución anticipada del Parlamento en 1996, lo que corresponde hacer ahora es reformar el Estatuto para introducir en su texto lo que ya un elemento plenamente integrado en la *Constitución material* del sistema político andaluz, como por lo demás el PP ha reconocido en su propuesta de reforma estatutaria.

### 3. *La convocatoria de elecciones*

Si todos los partidos están de acuerdo en atribuir al Presidente la capacidad de disolver el Parlamento a partir de un año de la última disolución y siempre que no se esté tramitando una moción de censura, otra cosa sucede sobre si las elecciones autonómicas deben coincidir con otras o celebrarse independientemente. En teoría, todos coinciden en que lo mejor es que se celebren separadamente, para así reforzar la importancia de estas elecciones y hacer llegar mejor los diferentes programas electorales andaluces, sin riesgo de interferencias. Sin embargo, en la práctica, de las siete elecciones autonómicas celebradas hasta la fecha sólo dos se han celebrado independientemente (1982 y 1990), mientras que cuatro han coincidido con las generales (1986, 1996, 2000 y 2004) y una con las europeas (1994). Nada que ver, por tanto, con la práctica de evitar la coincidencia seguida habitualmente en las otras tres Comunidades creadas al amparo del artículo 151 de la Constitución, que de esa forma marcan un rasgo político diferencial con el resto de Comunidades, que celebran sus elecciones en coincidencia con las elecciones municipales el último domingo de mayo.

Por esta discrepancia entre teoría autónoma y coincidencia práctica, y dejando a un lado los cálculos electorales de cada partido, parece lógico que las fuerzas de la oposición hayan propuesto que la reforma estatutaria consagre la prohibición de coincidencia de los comicios andaluces con cualquier otro. Ahora bien, constreñir de esa forma la capacidad de disolución del Presidente me parece que produce más efectos perjudiciales de los que pretende evitar, pudiendo originar que los andaluces sean convocados dos veces en un corto periodo de tiempo, con perjuicio de la participación electoral (y no en balde la mayor abstención andaluza se ha producido en 1982 y 1990), del erario público y quizás de la consideración de los políticos pues la mayoría de los andaluces se manifiesta en contra de celebrar elecciones separadas por muy pocos meses. Desde luego, me parece poco conveniente incluir esa disposición no en la ley electoral, sino en el Estatuto, con el efecto de congelación del rango que produce y la consecuente dificultad de

reforma, dificultando así innecesariamente su adaptación a posibles necesidades futuras<sup>12</sup>.

### III. LA CIRCUNSCRIPCIÓN

«La circunscripción electoral es la provincia», señala taxativamente el artículo 28 del Estatuto, tomando por tanto el distrito electoral típico de las elecciones generales, que luego se generalizó para las Comunidades Autónomas pluriprovinciales de la Península. Todos los partidos andaluces la aceptan, incluso el PA, ferviente partidario de la comarca como alternativa a la provincia. Ahora bien, el reparto de escaños entre las ocho provincias andaluzas no es estrictamente proporcional a su número de habitantes, sino que la ley electoral debe tener en cuenta que el artículo 28.1 del Estatuto ordena que «ninguna provincia tenga más del doble de Diputados que otra». En su desarrollo, el artículo 17.2 de la Ley electoral fija un mínimo de 8 diputados por provincia, de tal forma que proporcionalmente a la población únicamente se reparten 55 escaños y no 109. Por eso, las provincias menos pobladas están sobre representadas: mientras la diferencia de escaños entre la provincia con más habitantes, Sevilla, y la de menos, Huelva, no llega al doble (18 escaños para Sevilla y 11 para Huelva en las elecciones de 2004) el número de habitantes de la primera cuadruplica la segunda. Sin duda, este prorrateo desviado o *malapportionment* crea un voto reforzado por razón de residencia<sup>13</sup> (un voto emitido en Huelva o Almería *vale más* que otro emitido en Sevilla o Málaga pues se necesitan menos votos para conseguir un escaño en aquellas provincias, menos pobladas, que en éstas), diferencia que hasta la fecha ningún tribunal ha considerado —con buen criterio— que viole ni la igualdad de los ciudadanos —se mantiene el principio una persona un voto, que tienen el mismo peso en el interior de cada circunscripción— ni ningún otro derecho fundamental<sup>14</sup>.

Desde la perspectiva del reparto de votos entre partidos, la diferencia en la proporción número de habitantes/número de escaños entre las provincias no tiene una gran repercusión. En primer lugar porque ninguna provincia andaluza tiene un peso extraordinario en la población de la Comunidad, como puede suceder con Barcelona y Zaragoza en sus respectivas autonomías, donde reside más del 50% de la población; en segundo lugar, porque la implanta-

<sup>12</sup> Esta congelación del rango está en la base de algunos de los problemas del sistema electoral para el Congreso que ha estudiado con brillantez Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, «Los defectos de la composición del Parlamento en la Constitución de 1978», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, n° 15, 2004, pp. 245-280.

<sup>13</sup> Creo que el primero en advertir de este voto reforzado en las Comunidades Autónomas fue Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA, «Desigualdad, representación y voto reforzado. Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas dotadas de autonomía plena», en José CAZORLA (comp.), *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos*, Granada, 1984, vol. I, p. 221.

<sup>14</sup> *Vid.* además de la bibliografía de la nota 5, María Reyes PÉREZ ALBERDI, «Efectos de las barreras electorales: estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998», *RDP*, n° 52, 2001, pp. 357-402.

ción provincial de los partidos es bastante homogénea, con lo que el efecto varianza tiene poco margen para multiplicar la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas, quizás con la excepción de la mayor presencia del PA en la provincia de Cádiz que en el resto, si bien se trata de una circunscripción que por tener un número de población medio no está ni especialmente beneficiada ni perjudicada en el reparto de escaños. No hay, por tanto, riesgo de que se produzca una situación similar a las elecciones catalanas de 1999 y 2003 donde el partido más votado (PSC) obtuvo menos escaños que el segundo (CiU) debido a la mayor implantación de este partido en las tres circunscripciones menores, enormemente sobrerrepresentadas en relación con Barcelona<sup>15</sup>.

Además del hecho de que la proporcionalidad del sistema electoral no se ve puesta en peligro por la forma de reparto de los escaños entre provincias, me parece que hay que tener en cuenta que Sevilla no sólo es la provincia más poblada, sino que también es la capital de Andalucía, lo que no deja de levantar ciertos recelos en otras provincias, de tal forma que sin llegar a la igualdad radical en la representación de los territorios vascos ni a las tesis de la confederación de las provincias de Blas Infante, creo que la prima a las provincias menos pobladas tiene una valiosa función de integración territorial que no debería perderse en la reforma estatutaria. Esta parece ser tanto la opinión expresa del PSOE, que mantiene en su propuesta de reforma estatutaria la prohibición de que ninguna provincia tenga más del doble de escaños que la otra, como la implícita de los demás partidos, que no han propuesto ningún cambio del artículo 28.2.

#### IV. LA FÓRMULA ELECTORAL

Las elecciones andaluzas, como todas las españolas, se rigen por la fórmula D'Hondt. Aunque en la prensa se le suele acusar de ser contraria a la proporcionalidad, lo cierto es que en la literatura científica no hay muchas dudas de que en las circunscripciones grandes su efecto es estrictamente proporcional<sup>16</sup>. Como todas las circunscripciones andaluzas tienen un tamaño «gran-

<sup>15</sup> En las elecciones de 16 de noviembre de 2003, el PSC-PSOE-CpC obtuvo 1.031.454 votos y 42 escaños, mientras que CiU con 1.024.425 logró 46. En las de 17 de octubre de 1999 el PSC-PSOE-CpC logró 50 escaños con 1.183.299, mientras que con 1.178.420 CiU llegó a los 56. Nótese que este resultado se produce no sólo por la desproporción entre votos y escaños provinciales, sino por la mayor implantación de CiU en las provincias sobrerrepresentadas (efecto varianza). *Cfr.* Ignacio LAGO PEÑAS y José RAMÓN MONTERO, «Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003», *REIS*, n° 105, 2004, pp. 11-42. En este interesante trabajo se calcula un índice de desviación del prorrateo de las elecciones autonómicas que oscila entre el 0 de las circunscripción única (Cantabria, Madrid, Navarra y La Rioja) y el 0'3485 de la muy desigual Canarias. Andalucía con 0'1119 está ligeramente por encima de la media, 0'1098.

<sup>16</sup> *Cfr.* para las elecciones generales el exhaustivo análisis de Alfonso FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPO-AMOR, «El sistema electoral del Congreso», *RDP*, n° 52, 2003, pp. 11-136. La fórmula D'Hondt es, con diferencia, la más usada entre los sistemas proporcionales, *cfr.* Josep COLOMER, *Como votamos. Los sistemas electorales en el mundo*, Gedisa, Barcelona, 2004.

de», superior a los 7-8 escaños, a partir del cual empieza a operar el criterio de la proporcionalidad, me parece que la conjunción de la falta de proporcionalidad en el reparto de escaños entre las ocho provincias y la fórmula D'HONDT no distorsiona el resultado electoral, más allá de una ligera prima a los partidos mayores, que lejos de enervar la proporcionalidad puede ser conveniente para permitir que el sistema electoral cumpla satisfactoriamente su función de formar gobierno: en las elecciones de abril de 2004 el PSOE obtuvo el 50'03% de los votos y el 55'96% de los escaños, el PP el 31,58% de votos y el 33% de escaños, mientras que esta correlación se invertía en los dos partidos menores: IU logró el 7,46% de votos y 5'7% de escaños y el PA 6'12% y 4'59% respectivamente<sup>17</sup>.

Ya me he referido a la manera, un tanto oblicua, que tuvo el Estatuto de consagrar la fórmula D'Hondt: no se menciona directamente, sino que tras proclamar que para las elecciones autonómicas se empleará el sistema proporcional (lo que ya venía exigido por el artículo 152 CE), se concreta la fórmula mediante una remisión al «mismo sistema que rija para las elecciones al Congreso de los Diputados» (art. 28.2 EA). Técnica ésta que no ha dejado de levantar las críticas doctrinales pues supone una renuncia de la Comunidad Autónoma a su propia competencia<sup>18</sup>, más si se tiene en cuenta que el Estatuto de Andalucía es el único —además del vasco— que incluye entre sus competencias exclusivas «la regulación de las normas y procedimientos electorales para la constitución de sus instituciones de autogobierno» (art. 13.5 EA). Por eso, el artículo 28.2 es un firme candidato a desaparecer en la primera reforma estatutaria que se precie, tal y como el propio PSOE ha señalado en su propuesta de reforma.

## V. LA BARRERA ELECTORAL

Como ya se ha señalado, el artículo 28.2 del Estatuto, siguiendo el mandato constitucional del artículo 152.1, establece la fórmula electoral proporcional y agrega que se «utilizará para ello el mismo sistema que rija para las elecciones al Congreso de los Diputados». Al concretar este mandato, la Ley Electoral de Andalucía tomó la fórmula D'Hondt del art. 163 c) de la LOREG tan al pie de la letra que puso el mismo ejemplo de una circunscripción en la que seis candidaturas se reparten 480.000 votos, con la diferencia mínima de que la pugna no es por 8 escaños como en la LOREG, sino por 11. Por eso, no es de extrañar que también copiara la barrera electoral del 3% de los votos válidos emitidos en cada circunscripción, lo que en puridad no le exigía el Estatuto,

<sup>17</sup> Cfr. Francesc PALLARÉS, Jordi MUÑOZ y Alex BOSÓ, «Las elecciones autonómicas de 2004 en Andalucía» en Joaquín TORNOS MÁ, *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pp. 701-712.

<sup>18</sup> Mi opinión en Agustín RUIZ ROBLEDO, «El futuro del Estatuto de Autonomía» en VVAA, *Estatuto de Autonomía para Andalucía: debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*, IAAP, Sevilla, 2001, pp. 79 y ss.



pues la barrera electoral es un elemento distinto de la fórmula electoral. Es más, al copiar esa barrera provincial tan baja se convierte en una disposición completamente vacía e inoperante pues para que tuviera algún efecto necesitaría circunscripciones muy grandes, de 30 o más diputados. En las circunscripciones andaluzas, en las que ninguna pasa de 18 diputados, sólo quien consiga doblar el porcentaje de la barrera actual tiene posibilidades de salir electo, como la experiencia de siete elecciones ha demostrado<sup>19</sup>.

Puestos a crear una barrera electoral útil, y no meramente copia mimética de las del Congreso, quizás convendría cambiar su ámbito de actuación: exigir que ese tres por ciento opere no de forma independiente en cada circunscripción, sino en toda la Comunidad, siguiendo la fórmula alemana que han adoptado un buen número de Comunidades Españolas como Asturias, Canarias, Madrid, Valencia, etc. Si se hiciera así, y sin necesidad de elevar la barrera al 5%, simplemente manteniendo el 3%, ninguno de los partidos que en la actualidad tienen representación parlamentaria se vería afectado (el menor el PA que en las pasadas elecciones obtuvo el 6%), y sería un factor de desincentivación a la creación de grupos localistas, que en un momento concreto podrían tener cierta fuerza provincial usando la técnica del agravio comparativo, real o supuesto<sup>20</sup>.

## VI. LA FORMA DE VOTO

### 1. *Las listas cerradas y bloqueadas*

El legislador andaluz tampoco buscó la innovación a la hora de establecer la forma de voto y siguió el sistema de lista del Congreso, de tal manera que el artículo 18 e) de la LEA establece la lista cerrada y bloqueada, en la que el elector vota por los candidatos que le propone cada partido, sin poder alterar el orden de estos. Evidentemente, el sistema proporcional exige la lista cerrada, pero no predetermina la lista bloqueada, gozando de muy buena prensa la idea de que los votantes puedan ordenar libremente a los candidatos de cada partidos. Aunque la utilidad de las listas desbloqueadas es una cuestión discutida por los especialistas<sup>21</sup>, me parece que la mayoría no acaban de ver las ventajas

<sup>19</sup> Sobre los umbrales mínimos necesarios para obtener diputado en cada provincia andaluza *cf.* Juan MONTABES PEREIRA y Carmen ORTEGA VILLODRES, «El sistema electoral y la estructura de la competencia electoral en Andalucía», en Juan MONTABES PEREIRA (coord.), *El sistema electoral a debate*, cit., p. 351.

<sup>20</sup> Esta tesis la expuse en mi intervención, en la Comisión de Desarrollo Estatutario del Parlamento de Andalucía, el 13 de marzo de 1997, donde fui convocado junto a otros académicos para que diéramos nuestra opinión sobre el sistema electoral. De momento, el éxito de mi propuesta ha sido completamente nulo, quizás porque no deja de tener algunos problemas prácticos; por no hablar de sus problemas teóricos derivados de su escasa compatibilidad con el pluralismo y la igualdad de los votantes. Sobre estos aspectos, *cf.* Miguel Ángel PRESNO LINERA, *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003.

<sup>21</sup> *Cfr.* Carmen FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR y Alfonso FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*, Colex, Madrid 2003, p. 138 y ss (en las que tras exa-

del voto preferencial, pues bien parece una técnica inútil (como viene a demostrar el análisis de las elecciones al Senado, con listas no sólo desbloqueadas, sino incluso abiertas) o bien puede tener el resultado perverso de estimular las luchas interpartidistas, con el riesgo añadido de corrupción que en su momento propició en el sur de Italia.

Por mi parte, y a pesar de que en algún trabajo anterior he defendido las listas desbloqueadas como instrumento para abrir a la sociedad unos partidos bastante herméticos<sup>22</sup>, he terminado por alinearme con los escépticos que creen que no tendría ningún efecto positivo sobre la elección de los candidatos, pues no lograría cambiar para nada la composición de la élite parlamentaria andaluza y sí que podría prolongar en el tiempo las tensiones que se viven en los partidos en los momentos previos de elaboración de las listas, con el efecto perverso de debilitar la imagen social de unos partidos que no están, precisamente, sobrados de ella<sup>23</sup>. Además, sin ser estrictamente incompatible, su razón de ser casa mal con las propuestas de paridad de sexos en las listas, a las que me referiré enseguida.

## 2. La paridad de sexos

Después de no pocas discusiones, la Ley 5/2005, de 8 de abril, ha modificado el artículo 23.1 de la Ley electoral andaluza para establecer las listas paritarias alternativas, o listas cremallera, de tal forma que a partir de las próximas elecciones autonómicas deberán alternarse en todas las candidaturas hombres y mujeres, «ocupando los de un sexo los puestos impares y los de otro los pares». Así, Andalucía sigue el camino que abrieron las leyes electorales de Castilla-La Mancha y Baleares en 2002, que fueron recurridas por el Gobierno del PP<sup>24</sup>, partido que ha anunciado su voluntad de recurrir también la andaluza<sup>24 bis</sup>. La capacidad de la ley para contener este tipo de mandatos ha dado lugar a una viva controversia doctrinal, en la que personalmente creo que llevan razón quienes consideran que —como en ordenamientos jurídicos euro-

---

minar pros y contra se muestran a favor de las listas desbloqueadas). Prefieren las bloqueadas, Juan MONTABES PEREIRA y Carmen ORTEGA VILLODRES, «El sistema electoral y la estructura de la competencia electoral en Andalucía», en Juan MONTABES PEREIRA (coord.), *El sistema electoral a debate*, cit., p. 353.

<sup>22</sup> Agustín RUIZ ROBLEDOS, «La regulación normativa del sistema electoral andaluz y sus posibilidades de reforma», cit., pp. 385 y ss.

<sup>23</sup> Sobre la extracción social de los parlamentarios andaluces, *cf.*: Belén MORATA GARCÍA DE LA PUERTA y Carmen ORTEGA VILLODRES, «Trayectoria política y élite parlamentaria. El caso andaluz», *REP*, n.º 126, octubre-diciembre de 2004, pp. 265-288.

<sup>24</sup> Recurso del Presidente del Gobierno 5537/2002 contra la Ley de Castilla la Mancha 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral y 5536/2002 contra la Ley de Baleares 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral. La Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, que adopta el sistema de cuotas de un mínimo del 40% (que ha permitido que por primera vez se constituya en España un Parlamento con más mujeres que hombres) ha sido recurrida por 62 diputados del Partido Popular.

<sup>24 bis</sup> Recurso de inconstitucionalidad núm. 5404/2005, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular, contra el artículo 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2005, de 8 de abril (BOE, n.º 234, de 30 de septiembre de 2005, p. 32251).

peos similares— la ley no es el instrumento idóneo para establecer la paridad de sexos en las listas electorales. Las listas cremallera desbordan el ámbito de las políticas anti-discriminatorias que permite el artículo 9.3 de la Constitución, para afectar al concepto de representación política, al pluralismo, a la libertad ideológica y a la de asociación<sup>25</sup>.

Más argumentos me parece que existen para defender que el Estatuto andaluz sí puede ser una fuente jurídica suficiente para contener un mandato de este tipo pues, como norma fundamente de un subordenamiento jurídico y creadora de instituciones políticas de autogobierno, puede realizar un balance entre los principios en conflicto que no puede realizar la ley. Ello significa que puede limitar—sin anular, lógicamente— la libertad de configuración de las listas electorales que tienen los partidos en beneficio de un objetivo general, consagrado en la Constitución, como es la igualdad de sexos<sup>26</sup>.

## VII. RECAPITULACIÓN

El régimen electoral andaluz ha funcionado de forma aceptablemente satisfactoria para producir legitimidad, representación y gobierno, de tal forma que parece razonable la postura adoptada por los distintos partidos políticos a la hora de afrontar la reforma del Estatuto de no buscar cambios sustanciales en este régimen y sí incluir disposiciones que ahora, rozando la constitucionalidad, se encuentran en leyes autonómicas como la capacidad de disolución del Parlamento atribuida al Presidente del Gobierno y la obligación de que las candidaturas alternen hombres y mujeres en su relación de candidatos. Por el contrario, no me parecen acertadas las propuestas de aumentar el número total de diputados, de eliminar la exigencia de que ninguna provincia pueda tener más del doble de diputados que otra y la de incluir en el Estatuto la prohibición de que las elecciones autonómicas coincidan con otros comicios. Sí que me parece conveniente, ahora que no se perjudica a ninguna formación existente, que la ley electoral cambie la inoperante barrera electoral provincial del 3% por una andaluza de idéntico porcentaje en previsión de localismos de corto alcance.

## BIBLIOGRAFÍA

J. CANO BUESO: «El procedimiento electoral en la Comunidad Autónoma de Andalucía», *RAAP*, n.º 15, julio-septiembre de 1993, pp. 225-249.

---

<sup>25</sup> Cfr. Ascensión ELVIRA PERALES, «La participación política de la mujer» en Alberto PALOMAR OLMEDA (coord.), *El tratamiento del género en el ordenamiento español*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2005, pp. 436 y ss., donde se encontrará una magnífica exposición tanto del debate doctrinal español como del derecho comparado.

<sup>26</sup> Cfr. Paloma BIGLINO, «Reforma de los Estatutos de Autonomía y democracia paritaria», *INAP*, Madrid, 2005: [www.inap.map.es/inapweb/goberna/act\\_form/pdfs/bpaloma.pdf](http://www.inap.map.es/inapweb/goberna/act_form/pdfs/bpaloma.pdf).

- «Consideraciones sobre la Ley Electoral de Andalucía: una evaluación jurídico-política», en Juan MONTABES (coord.), *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, CIS, Madrid, 1998, pp. 367-376.
- J. MONTABES PEREIRA «Las elecciones andaluzas de junio de 1994. Análisis de un proceso concurrencial en el marco de la evolución electoral en Andalucía 1977-1994», *Revista de Estudios Regionales*, n° 38, enero-abril de 1994, pp. 41-80.
- J. MONTABES PEREIRA y F. FERNÁNDEZ-LLÉBREZ GONZÁLEZ: «Rasgos básicos y tendencias del comportamiento electoral y del sistema de partidos en Andalucía» en Pilar del CASTILLO (coord.) *Comportamiento político y electoral*, CIS, Madrid, 1995, pp. 297-322.
- J. MONTABES PEREIRA y C. ORTEGA VILLODRES: «El sistema electoral y la estructura de la competencia electoral en Andalucía», en Juan MONTABES PEREIRA (coord.), *El sistema electoral a debate*, CIS, Madrid, 1998, pp. 345-365.
- A. PORRAS NADALES (dir.): *El Parlamento de Andalucía. Claves de un proceso institucional*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1998.
- A. PORRAS NADALES: «Sistema electoral y régimen representativo en Andalucía», en Juan MONTABES PEREIRA (coord.), *El sistema electoral a debate*, CIS, Madrid, 1998, pp. 377-384.
- *Geografía electoral de Andalucía*, CIS, Madrid, 1985.
- C. ORTEGA VILLODRES: «Rendimientos y posibilidad de reforma del sistema electoral andaluz», en Francisco BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *El sistema de gobierno de la comunidad autónoma de Andalucía: jornadas de estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, XX aniversario del Estatuto*, Secretaría General del Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2003, pp. 547-570.
- E. ROSADO RODRÍGUEZ: «El comportamiento electoral y el sistema de partidos en Andalucía» en Francisco BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *El sistema de gobierno de la comunidad autónoma de Andalucía: jornadas de estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, XX aniversario del Estatuto*, Secretaría General del Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2003, pp. 525-546.
- A. RUIZ ROBLEDOS: *La Comunidad Autónoma de Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1988.
- «La regulación normativa del sistema electoral andaluz y sus posibilidades de reforma», en Juan MONTABES PEREIRA (coord.), *El sistema electoral a debate*, CIS, Madrid, 1998, pp. 385-394.
- O. SALAZAR BENÍTEZ: «Evolución electoral y del sistema de partidos en Andalucía», en AAVV, *Actas del III Congreso de Historia de Andalucía, Córdoba, 2001*, Publicaciones Obra Social y Cultural Cajasur, Córdoba, 2003; Vol. 3, pp. 609-626.