



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XII LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

7 de septiembre de 2018

Núm. 305-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000267 Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la modificación de las disposiciones relativas a las elecciones municipales.

Presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la modificación de las disposiciones relativas a las elecciones municipales.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 4 de septiembre de 2018.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

A la mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 124 y siguientes del Reglamento de la Cámara, formula la siguiente Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la modificación de las disposiciones relativas a las elecciones municipales.

Palacio del Congreso de los Diputados, 31 de julio de 2018.—**Dolors Montserrat Montserrat**, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DEL RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL, PARA LA MODIFICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Exposición de motivos

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) ha sido modificada en numerosas ocasiones (casi en veinte, en sus treinta años de aplicación) para ir introduciendo en el texto original ulteriores elementos que la adecuasen a las diversas necesidades sentidas a lo largo de este tiempo de vigencia. De este modo, estos cambios han contribuido a hacer posible la pervivencia durante varias décadas de una Ley que es básica para el ordenamiento jurídico español, medular en el marco constitucional vigente, y prevalente desde la posición que otorga a la legislación del Estado en esta materia, al declarar explícitamente su supletoriedad respecto de los regímenes electorales que, en el ejercicio del principio de autonomía, han ido aprobando respectivamente las asambleas y parlamentos de las Comunidades Autónomas de acuerdo a lo recogido en la disposición adicional primera de la LOREG.

Este principio básico de adaptación y adecuación a las diversas exigencias derivadas de la realidad electoral —reflejo de la subyacente realidad social—, se hace más presente que nunca en el texto de esta proposición de ley, porque se quiere contribuir desde el mismo a la mejora en la gobernabilidad de los municipios y entes locales, teniendo en cuenta que el principio de gobernabilidad es una máxima reiterada en la doctrina del Tribunal Constitucional, tal y como introduce la temprana STC 193/1989, de 16 de noviembre, en su FJ4, permitiendo «restricciones a la proporcionalidad, en favor de criterios favorables a la funcionalidad del sistema de gobierno como pueden ser favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación, facilitar la capacidad de trabajo de las Cámaras o asegurar una opción razonable (de entre las varias posibles) en cuanto a la representación parlamentaria de las fuerzas políticas [...]».

Esta reforma, por tanto, se plantea desde una doble perspectiva. Por un lado, la de contribuir a que la lista más votada pueda tener de forma efectiva la posibilidad de gobernar: es evidente que los pactos y coaliciones electorales son algo lícito en España, y en general, están admitidos en la mayoría de los sistemas electorales vigentes en los países de nuestro entorno. Sin embargo, estas alianzas, en la mayoría de los casos post-electorales, en numerosas ocasiones están exclusivamente motivadas por el único interés y singular propósito de desplazar al partido político que esté gobernando en ese Ayuntamiento o ente local en un momento dado. Estas situaciones provocan una interpretación forzada de la voluntad popular expresada en las urnas, deformándola y privando de manera efectiva al electorado de su capacidad de poder decidir sobre un programa político y un candidato o candidatos concretos, sobre los que no ha tenido ocasión de pronunciarse explícitamente, ya que el pacto electoral ulterior deforma el contenido de la candidatura.

Los ejemplos que se pueden citar a este respecto, ocurridos con posterioridad a la celebración de las elecciones municipales celebradas en 2015, son numerosos y palmarios: en Badalona el PP con diez concejales perdió la Alcaldía en favor de la candidatura de izquierda —cuando esta solo tenía cinco concejales y 15.000 votos menos que el PP—; en Gandía el PP con 14.298 votos y doce concejales —a uno de la mayoría absoluta— ha cedido la Alcaldía al PSOE que solo tenía siete concejales, gracias al apoyo de todas las demás formaciones políticas. En Vitoria el PP obtuvo nueve concejales —35.700 votos, que representa un 30% del electorado—, y el alcalde elegido ha sido el candidato del PNV —que era la cuarta fuerza política con cinco concejales—, apoyado por PSOE y Bildu. Verdaderamente se puede hablar de «alcaldes perdedores» debido a la capacidad que algunos se han arrogado de interpretar la voluntad popular a su antojo y conveniencia.

Por otra parte, la articulación de una reforma que permita la estabilidad, la gobernabilidad y el respeto a la voluntad del electorado, sería plenamente coherente con los principios derivados de la Constitución Española, en la medida en que se respetase el principio de proporcionalidad, que es básico en el sistema electoral español, y también con los elementos que se conjugan en la fórmula electoral, de forma que solo se proponen modificaciones de introducción de una segunda vuelta (existentes en otras elecciones en derecho comparado) y en la misma, reglas que varían la barrera electoral para acceder a dicha segunda convocatoria electoral —en el caso de producirse—, para evitar la fragmentación que impida la gobernabilidad. Adviértase en este sentido que, si bien la proposición de ley respeta el principio de proporcionalidad en la interpretación que de este hace el garante de la Carta Magna, en nuestra Constitución solo se predica este principio explícitamente en tres preceptos, todos ellos referidos a

asambleas parlamentarias con poder legislativo: al definir el sistema electoral (art. 68.3), al establecer criterios que deben guiar la designación de senadores por las CCAA (art. 69.5) y a la hora de fijar las bases del sistema electoral autonómico (art. 152.1). Mientras que el artículo 140 CE referente a las elecciones municipales no contiene expresamente este principio para tales comicios locales.

En cualquier caso, el principio de proporcionalidad es orientativo, un criterio tendencial, como indica la STC 225/1998, al sostener que no hay parámetros definitivos que fijen una barrera electoral, porque existe la obligación de procurar la estabilidad parlamentaria, la gobernabilidad y la representación territorial. En todo caso, el TC rechaza la proporcionalidad pura y matemática (SSTC 40/1981, 76/1989 y 4/1992).

Por ello, este inexcusable respeto al principio de proporcionalidad no es incompatible con la articulación de un sistema correctivo, que permita ofrecer una solución desde la legalidad a la reiterada tendencia, percibida particularmente en las últimas elecciones municipales celebradas en mayo de 2015, al desplazamiento sistemático, reiterado y generalizado de la opción más votada. El Derecho electoral comparado nos ofrece varios ejemplos de reformas de sistemas electorales que han introducido, de una parte, la prima de mayoría para la opción más votada, y de otra, la prohibición de que está se pueda otorgar a coaliciones que no se hayan presentado como tales ante el electorado en la convocatoria a las urnas. Además, esta es una opción que no depende de la ideología política, ya que reformas en este sentido han sido también promovidas por partidos de izquierda, como ha ocurrido en Grecia y en Italia.

Por todo ello, uno de los elementos primordiales que se propugnan a través de la presente Proposición de Ley consiste en el establecimiento de un sistema de doble vuelta electoral para las elecciones municipales y locales, en el cual se pueden distinguir tres posibles escenarios. El primero otorgaría la victoria en primera vuelta a la opción política que hubiese obtenido la mayoría absoluta, lo que le otorgaría directamente la mayoría de los concejales en el consistorio correspondiente. La segunda posibilidad nos llevaría al escenario en que una candidatura hubiese alcanzado el 35 por ciento de los sufragios emitidos, superando en cinco puntos a la siguiente opción, de esta manera —conforme a la reforma que se propone— esa lista ganadora obtendría automáticamente la mitad más uno de los concejales en el ayuntamiento. Esa misma asignación de concejales se producirá cuando una candidatura haya obtenido la mayoría simple, haya superado el 30 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, y supere, al menos, en diez puntos porcentuales a la siguiente candidatura.

Solo en el supuesto de que no se cumpliera ninguno de los dos anteriores escenarios, se recurriría a una segunda convocatoria de elecciones, a la que solo podrían concurrir aquellas opciones políticas que en la primera convocatoria hubiesen alcanzado el 15 por ciento de los sufragios, así se elevaría la barrera electoral para que, al reducir las candidaturas, fuese más factible que una opción política alcanzase la mayoría en esta segunda vuelta. Respecto de esta barrera específica ha de recordarse que el TC ha tenido la oportunidad de pronunciarse ya sobre un umbral más elevado, en concreto, del 20 por ciento, en la STC 72/1989, de 20 de abril, que enjuicia la constitucionalidad del artículo 8.2 del entonces vigente Estatuto de Autonomía de Canarias, según el cual «no serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que no obtengan, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la Región o el 20 por 100 de los válidamente emitidos en la respectiva circunscripción electoral». El Alto Tribunal señalaba, en referencia al umbral del 20 por ciento, lo siguiente: «No merece, en modo alguno, las calificaciones de exorbitante o contrario al sistema electoral de representación proporcional, sino muy claramente la de plenamente razonable y adecuado a las peculiaridades geográficas y poblaciones del archipiélago canario, e incluso de pieza necesaria de su régimen electoral [...]».

En coherencia con la finalidad que se viene fundamentando, una vez superado ese umbral en segunda vuelta, cuando una candidatura obtuviese al menos el 40 por ciento de los votos válidos escrutados, con una diferencia de 7 puntos porcentuales respecto de la siguiente opción más votada, se le otorgaría la mitad más uno de los puestos de concejal del ayuntamiento correspondiente, y el resto de los escaños se atribuirían —al igual que ocurriría en el caso de que el proceso electoral hubiese constado de una única vuelta— a través del procedimiento previsto en el artículo 163.1 de la LOREG.

Este sistema se ve completado con la regulación relativa a las coaliciones, pactos y alianzas post-electorales, ya que la prima de mayoría solo podría hacerse efectiva respecto de aquellas formaciones políticas que hayan concurrido autónomamente a la primera vuelta electoral, o respecto de opciones políticas que se hayan presentado conjuntamente bajo una única lista electoral. De esta manera, el nuevo sistema anula la perniciosa tendencia que se refleja en los pactos, coaliciones y alianzas que, con independencia de la voluntad del elector, que depositó su confianza en un partido concreto desconociendo el posterior pacto electoral, buscan alterar las consecuencias que deberían normalmente

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

derivarse de los resultados electorales, con los consiguientes problemas para la gobernabilidad y estabilidad de los entes locales, desvirtuando y anulando la voluntad de la mayoría, que habría apoyado mayoritariamente a una opción política concreta que sería preterida mediante alianzas legítimas pero que pervierten el principio de las mayorías, esencial en democracia.

Además, se puede afirmar que la representación municipal articula el nivel político más cercano a la ciudadanía, aquel en el que se perciben más próximas las decisiones políticas, y las consecuencias de las mismas, ya que interactúan de manera importante con la cotidianeidad de los problemas, necesidades y exigencias de los vecinos empadronados en esos Ayuntamientos. Por esta razón, esta reforma trata de acercar la política al ciudadano, devolviéndole la certeza de que la opción política que resulte vencedora —ya sea en primera o en segunda vuelta—, tendrá la posibilidad de gobernar efectivamente, gracias a los mecanismos correctores que se articulan a través de la misma.

También fomenta la reforma la transparencia en los procesos electorales, al evitar los impredecibles pactos entre formaciones políticas, que solo por intereses espurios afirman una supuesta libertad de establecer alianzas, y que únicamente sirven para falsear el resultado electoral, provocando que el valor del voto, del votante, se pierda con la intermediación de los partidos políticos en pactos por el poder.

En definitiva, la reforma se enmarca dentro de las premisas constitucionales que son de aplicación al régimen electoral general, matizando en el sentido expresado la articulación concreta del proceso electoral para las elecciones municipales y de los entes locales, con el objetivo de ofrecer soluciones tangibles a los problemas sentidos de estabilidad, gobernabilidad y seguridad jurídica, primando el principio de mayorías.

Por todo ello, en la parte dispositiva de la presente Proposición de Ley se incluye un nuevo artículo ciento ochenta, que recoge y precisa las previsiones anteriormente expresadas.

Artículo único. Modificación del artículo 180 de la LOREG.

Se modifica el artículo 180 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que queda redactado como sigue:

«Artículo 180.

1. Cuando una candidatura obtenga la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en la circunscripción, la atribución de los puestos de concejal en cada ayuntamiento se realizará siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 163.1 de esta Ley.

2. Cuando una candidatura obtenga la mayoría simple y haya superado el 35 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción y distancie, al menos, en cinco puntos porcentuales a la siguiente candidatura, obtendrá automáticamente la mitad más uno de los puestos de concejal en el ayuntamiento. Esa misma asignación de concejales se producirá cuando una candidatura haya obtenido la mayoría simple, haya superado el 30 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, y distancie, al menos, en diez puntos porcentuales a la siguiente candidatura.

Los puestos no asignados a la candidatura mayoritaria se distribuirán entre las restantes listas en función de sus resultados, conforme al procedimiento previsto en el artículo 163.1 de esta Ley.

3. Cuando no se den los supuestos recogidos en los dos párrafos anteriores se celebrará un nuevo proceso electoral entre las candidaturas que hubieran obtenido, al menos, el 15 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

Corresponderá a las Juntas Electorales de Zona verificar que las candidaturas que concurren a la segunda vuelta electoral han rebasado el umbral del 15 por ciento de los votos válidos emitidos en su circunscripción y que no sufren variaciones respecto de las presentadas en la primera elección. El proceso electoral de segunda vuelta estará previsto en el decreto de convocatoria de elecciones para el caso de que concurrieran las circunstancias para su celebración. Le serán de aplicación las restantes normas de la presente Ley aplicables a las elecciones municipales en todo lo que no resulte contrario al presente artículo.

Realizada esta segunda vuelta, a la candidatura mayoritaria, si hubiera obtenido más del 40 por ciento de los votos válidos emitidos, o distancie en al menos 7 puntos porcentuales a la segunda candidatura, se le adjudicará la mitad más uno de los puestos de concejal del ayuntamiento y los escaños restantes se distribuirán entre las demás candidaturas en función de los resultados

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

obtenidos por cada una de ellas en la primera vuelta, siguiendo el mismo procedimiento previsto en el artículo 163.1 de esta Ley.

4. Cuando ninguna candidatura alcanzase en esta segunda vuelta el 40 por ciento de los votos válidos o hubiese obtenido 7 o más puntos de distancia con respecto a la segunda candidatura, la atribución de los puestos de concejales en cada ayuntamiento se realizará siguiendo el mismo procedimiento previsto en el artículo 163.1 de esta Ley, según el resultado obtenido en la primera vuelta.

5. En ninguno de los casos anteriores serán tenidas en cuenta aquellas candidaturas que no obtengan, por lo menos, el 5 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.»

Disposición adicional. Habilitación normativa al Gobierno.

En el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la presente Ley Orgánica, el Gobierno aprobará la normativa reglamentaria que contenga la regulación complementaria de los procesos electorales necesaria para posibilitar el proceso electoral de segunda vuelta al que se refiere el artículo 180.3 de la LOREG en la redacción dada por la presente Ley Orgánica.

Disposición final primera. Carácter orgánico.

La presente Ley Orgánica se dicta al amparo del artículo 81 de la Constitución.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».