

VERS UNA DEMOCRÀCIA PARTICIPATIVA I NO NOMÉS REPRESENTATIVA¹

I. EL PRINCIPI DE REPRESENTACIÓ

Ningú no dubta avui que la representació política és la clau de l'estat modern i, en particular, de l'Estat Constitucional. Representar significa substituir algú, posar-se en lloc d'algú. Així doncs, mitjançant la representació s'ha fet possible que el representat ampliés les seves possibilitats de participació i l'àmbit de la mateixa participació.

En els seus orígens, la representació medieval està lligada al model iusprivatista. S'entén com un apoderament. Així, el representant ho és per un document que li designa una missió, l'autoritza i li assenyala les instruccions i els límits a què ha de subjectar-se (és el que coneixem com a mandat imperatiu). Aquest és, però, insuficient per a la manera de procedir de l'Estat democràtic, per això a Anglaterra neix un nou i més modern sistema de representació: el mandat representatiu. Aquest nou model amplia de forma gradual el sufragi a Anglaterra i possibilita que –tret dels pars i dels bisbes- tothom pugui tenir accés a l'elecció, i defineix així un Cambra que tendeix a representar la població de tot el Regne.

Aquest canvi implicarà que la persona del representant i els seus interessos i opinions passin a ocupar un primer pla, ja que l'únic mitjà eficaç amb què compten els representats per veure la seva voluntat exterioritzada adequadament pel representant consisteix a designar com a tal a una o vàries persones, les idees, opinions i interessos del o de les quals s'assemblin a les seves pròpies. Per això l'elecció es converteix en un element imprescindible que passa a situar-se en el centre de l'escenari. Ja no hi ha, doncs, un mandat imperatiu, sinó una certa concordança d'opinions, una certa afinitat de posicions polítiques. En una paraula, l'objecte propi de la representació consisteix a crear una relació de semblança entre l'espectre d'opinions que defineixen la voluntat del cos electoral i la composició política dels òrgans o cossos representatius, en definitiva una semblança entre el poble en la seva pluralitat i l'Assemblea parlamentària que el representa.

¹ Josep M. Quintana és registrador de la propietat i escriptor.

Durant els meus anys universitaris, els joves estudiants de dret seguïem DUVERGER (*Instituciones Políticas y Derecho constitucional*, Ariel, 1970), que va ser un dels primers tractadistes que van definir l'objecte de la representació. Segons ell, aquesta tenia una multiplicitat de funcions que podem reduir a quatre essencials: 1) És un instrument per consagrar la legitimitat dels governants. 2) És un instrument per donar expressió a la voluntat d'un col·lectiu. 3) És un instrument per obtenir una imatge de l'opinió pública. I 4) És un instrument per establir un govern determinat.

Però si nosaltres ens fixem en aquests quatre aspectes, tots ells ben reals i ben interessants, aviat ens adonem que, segons quin sigui l'aspecte sobre el qual fem èmfasi, diferent serà el sistema representatiu. Així, en línies generals, les democràcies que segueixen el sistema d'elecció majoritari (sistema britànic) es defineixen precisament perquè ordenen el seu sistema institucional a partir del principi que persegueix com a finalitat primària i principal de tot el procés electiu la designació d'un determinat govern. Altrament, les democràcies consociatives (com el cas espanyol), tendeixen a prioritzar la finalitat de donar expressió fidel a l'opinió pública, i fins a les diferents modalitats d'aquesta, i a ordenar el sistema institucional segons criteris proporcionals per tal d'obtenir un escenari en el qual tots o la major part dels actors importants tinguin presència política.

II. CAP SISTEMA NO ÉS NEUTRAL

No hi ha dubte que el primer dels sistemes d'elecció esmentats –el sistema majoritari-, persegueix la formació d'un govern fort i coherent, mentre que el segon –el sistema proporcional- cerca un govern que sigui més aviat representatiu, encara que aquest pugui esdevenir més dèbil o inestable. D'ací en traiem una primera conclusió: que cap sistema representatiu no és neutral. Tots potencien un aspecte de la representació en detriment d'altres que també mereixen consideració i respecte.

Això ho hem observat molt clarament a les darreres eleccions italianes que acabaren donant el poder a Silvio Berlusconi, com ho revelava una gasetilla apareguda a *La Vanguardia* (09.05.08), on podíem llegir el següent: “El sistema electoral vigente no place a gran parte de los italianos (...), por lo que existe un comité de ciudadanos que promueve un referéndum para cambiarlo. Lo preside el abogado siciliano Giovanni Guzzeta, de 41 años, para quien ‘urge cambiar de sistema electoral para fomentar un verdadero bipartidismo’”. Con el actual modelo de asignación de escaños, arguye, el Parlamento que saldrá de las elecciones puede volver a verse cautivo de partidos

pequeños, como le ocurrió a Prodi, cuyo Gobierno cayó por esa causa.” I Guzetta, que és professor de dret constitucional, ens explicava el perquè de la seva opinió. “El problema –deia- es que el ‘premio de mayoría’ en escaños se otorga a la coalición que más votos obtiene, lo que hace que los partidos pequeños de cada coalición se sientan tan poderosos como los grandes, lo cual provoca gobiernos inestables”. És evident que, en opinió d’aquest constitucionalista, dels molts objectius que persegueix la representació, el d’obtenir un govern sòlid és més desitjable que aquell altre que cerca una composició del parlament molt representativa.

Des d’un punt de vista semblant, però diferent alhora, perquè en aquest cas no es volia discutir el sistema proporcional, sinó la “sobrerepresentació” de determinats col·lectius –especialment dels partits nacionalistes-, Juan Luis Cebrián, conseller delegat del Grup PRISA, editora del diari El País, demanava en una conferència pronunciada en el Club Siglo XXI una reforma constitucional. Ressenyava Luis R. Aizpeolea a El País (07.03.08) que “Cebrián diagnosticó como la Ley Electoral prima a los partidos fuertes que se presentan en todo el territorio y a los nacionalistas y castiga a los más pequeños. En consecuencia, denunció ‘el protagonismo exagerado a los partidos nacionalistas, lo que les lleva a jugar el curioso papel de partido bisagra a escala nacional cuando su representación se limita a una autonomía’. Con la paradoja añadida de que partidos con vocación centrífuga son decisivos para la gobernabilidad de España”.

En aquest cas, doncs, Cebrián no criticava el sistema de representació proporcional, però considerava que la regulació d’aquest (circumscripcions per províncies, sistema de correcció d’Hont, etc.), produeix a Espanya uns resultats que ell considera perversos.

Un altre testimoni interessant, perquè també critica el mateix que Cebrián però que s’adona alhora de la complexitat de la matèria de què tractem, és el de Fernando i Andrés López-Cotarelo. Aquests publicaren a El País (13.03.08) un article on podem llegir el següent: “Cada escaño de CiU ha requerido el voto de unos de 70.000 electores. ¿Se sentirán los ciudadanos que han votado a este partido injustamente agraviados, viendo que el PSOE y el PP no han necesitado más que unos 66.000 votos para obtener cada escaño, o que al PNV los suyos le han salido por sólo 50.000?” Però dit això, d’immediat s’adonaven que la –segons ells- “sobrerepresentació” dels partits nacionalistes no era l’única sobrerepresentació que produeix el sistema, ni tal volta la més important. Per això afegien: “Imagínese entonces lo que deben estar

pensando los votantes del partido de Rosa Díez (UPD), cuyo escaño ha requerido más de 300.000 votos (¡lo mismo que los seis del PNV juntos!). No hablemos ya de Izquierda Unida, que con el voto de casi un millón de ciudadanos ha recibido dos míseros escaños, en vez de los 14 que le corresponderían si se hiciese un reparto equitativo.” Davant aquesta realitat conclouen demanant-se “¿cómo es posible que tan indignante atropello a la democracia venga repitiéndose elección tras elección sin que nadie mueva un dedo para corregirlo?”

És evident, doncs, que el problema, no és només complex, sinó també mal de resoldre. I que difícilment es podrà trobar una solució que sigui acceptable per a tots, perquè depenent d'on posem l'èmfasi, o el que és el mateix, depenent de quin aspecte o de quin objecte de la representació vulguem potenciar, el règim electoral tindrà conseqüències diverses. En definitiva, que, com apuntava al principi, cap sistema representatiu és neutral.

III. TAMPOC NO SÓN NEUTRALS ELS ALTRES ELEMENTS DEL SISTEMA

Per poc que aprofundim en l'estudi dels sistemes electorals, veurem que també hi ha molts altres elements que tenen una conseqüència directa en el procés representatiu. Vegem, ni que sigui molt breument, el vot, el districte o la circumscripció electoral i les barreres electorals.

1. EL VOT

A les democràcies, el poble, en qui radica la sobirania, expressa la seva decisió mitjançant el vot. Doncs bé, una cosa tan simple com aquesta esdevé, però, de seguida complexa, perquè el sistema com s'organitza el vot tampoc no és neutral.

Partint del vot secret (el més corrent avui en els sistemes democràtics), aquest pot ser uninominal o de llista, segons que es voti un candidat o una llista amb diversos candidats. I si del primer no cal dir gaire cosa, sí que cal fer-ho del segon, que és l'utilitzat majoritàriament per a les eleccions legislatives, el qual és compatible amb els sistemes majoritaris i també amb els proporcionals. Però el vot de llista admet moltes variants:

1.1. *Llista oberta*

En aquesta l'elector pot confeccionar la llista i fins pot prendre noms de candidatures diferents.

1.2. *Llista tancada, però no bloquejada*

En aquest cas l'elector pot optar entre diverses llistes o candidatures, però pot alhora alterar l'ordre dels candidats que són a la llista que elegeix.

1.3. *Llista tancada i bloquejada*

En aquest cas l'elector vota la llista tal com està impresa sense alterar cap ordre de candidats.

Tots aquests supòsits són democràtics i responen a sistemes constitucionals de representació, però no hi ha dubte que uns permeten més intervenció dels electors que els altres.

2. EL DISTRICTE I LES CIRCUMSCRIPCIONS

Un altre factor que incideix clarament en el sistema representatiu és el format o la grandària del cos representatiu. I això, tant pel que fa a les dimensions de l'Assemblea representativa, com del districte electoral.

La dimensió de la Cambra representativa està estretament lligada a la decisió que s'adopti sobre el tipus d'unitat electoral que s'ha escollit. Així, l'elecció en districte uninominal afavoreix la grandària de l'Assemblea amb la finalitat que la relació electors/diputat sigui baixa. Ben al contrari, l'opció a favor de l'elecció proporcional, que exigeix per naturalesa districtes electorals amplis per poder generar un resultat de proporcionalitat significativa, exigeix districtes electorals mitjans o grans.

2.1. *L'elecció en districte uninominal*

Consisteix a dividir tot el territori de l'Estat en tantes unitats electorals com escons compta el parlament, assignant a cada una d'aquestes l'elecció d'un sol diputat (Regne Unit). Això exigeix unitats electorals reduïdes i una gran proximitat entre l'elegit i els electors. Alhora comporta una fórmula electoral de caràcter majoritari (només guanya un candidat a cada districte), una nul·la representació de les minories i sol conduir a un sistema bipartidista.

2.2. *L'elecció en circumscripció*

Aquest sistema és indispensable en els casos de representació proporcional (per exemple la del Congrés dels Diputats espanyol) i també en el de decisió majoritària amb representació de minories (per exemple la del Senat espanyol). Aquest sistema sol utilitzar com a circumscripció una unitat administrativa preexistent. La província entre nosaltres. Però també es pot donar el cas d'una elecció en districte únic, per exemple tot l'Estat (és el supòsit espanyol de les eleccions al Parlament europeu).

Diguem, però, un cop més que cap d'aquestes sistemes és neutral o innocent, perquè tots comporten una presa de decisions que actuen directament sobre el resultat. No sols perquè no és el mateix haver de competir en tot l'estat que haver de fer-ho només en una província (penseu en els partits nacionalistes perifèrics i en com n'és, de diversa, la representació que aquests obtenen a les eleccions generals i a les europees), ni tampoc és innocent el criteri que es prengui a l'hora de determinar els mínims. Perquè si es diu que s'elegirà un diputat per cada ix habitants, amb un mínim de 2 diputats per província (cas espanyol), els districtes amb poca població tindran una sobrerrepresentació sobre els més poblats. I penseu, sobretot, en les eleccions al Senat espanyol, on s'elegeixen 4 senadors per província (amb algunes excepcions). No cal que us faci els comptes de les desigualtats que això implica.

D'altra banda, i atès que a les eleccions fetes d'acord amb el sistema proporcional (un diputat per cada ix vots) hi haurà sempre restes de vots per adjudicar, també la manera d'adjudicar aquestes fraccions incidirà en el sistema. Per entendre això és suficient que ens fixem en fórmules com la d'Hont i veurem que aquesta no afavoreix sinó a les llistes dels partits més grans en perjudici dels més petits.

2.3. *Les barreres mínimes*

Un altre mecanisme que influeix decididament en la representació és la barrera de mínims, la qual exigeix que el partit, o la coalició que ha presentat llistes o candidats a una determinada elecció hagi obtingut un número mínim d'escons per a "ser tingut en compte" a l'hora del còmput, ja sigui exigint una determinada quota mínima (el 3 per cent dels vots vàlids emesos en cada circumscripció, en el cas espanyol, el 5 per cent del vot federal en el cas alemany), o fins i tot exigint una sèrie de quotes creixents (com en el cas xec).

IV. ELS EFECTES DEL SISTEMA ELECTORAL SOBRE EL SISTEMA DE PARTITS

En aquest món de la representació on res no és innocent ni neutral, veiem immediatament que els sistemes que s'adoptin tenen també conseqüència directa en el sistema de partits.

DUVERGER (*Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1979)² va ser el primer qui va posar de manifest que el vot no és l'opinió política dels ciutadans, sinó només la manera com s'expressa aquesta opinió política. Digué així

² L'original francès, *Les partis politiques*, havia estat publicat el 1954

mateix que la configuració de tots els elements del sistema electoral té una influència directa en la distribució de les preferències polítiques dels ciutadans, o el que és el mateix, que no es produeix necessàriament el mateix comportament dels electors en un sistema majoritari que en un de proporcional. DUVERGER assegurà també que els partits polítics, com a actors que són dins un determinat sistema electoral, deformen l'opinió política dels ciutadans en la mesura en què no només expressen les preferències dels votants, sinó que contribueixen a crear-les. I per últim va assenyalar que el sistema electoral elegit produeix un desajustament en la distribució dels vots i la seva transformació en escons.

Conseqüent amb això, afirmà que l'escrutini majoritari a una volta (el de majoria simple o relativa) tendeix al dualisme dels partits (bipartidisme); mentre que l'escrutini majoritari a dues voltes (majoria absoluta) i la representació proporcional tendeixen al multipartidisme.

DOUGLAS RAE (*Ley electoral y consecuencias políticas*, CITEP, Madrid, 1977)³ és un dels primers tractadistes que van estudiar els efectes del sistema electoral en el sistema de partits, i el primer a observar una característica que esdevé comuna a tots els sistemes electorals: que sempre afavoreixen els partits que obtenen els millors resultats i perjudiquen els que obtenen la menor quantitat de vots.

Partint d'aquesta premissa, RAE estudià les característiques dels sistemes electorals en funció del que ell considerava l'element fonamental: la fórmula electoral emprada per transformar els vots en escons. I com que no només estudià la fórmula electoral, sinó també el districte, establí una llei segons la qual, a major magnitud del districte es produeix una major proporcionalitat. Alhora observava que, si bé és cert que tots els sistemes electorals primen els partits grans i provoquen una subrepresentació dels petits, aquest efecte és major en les fórmules majoritàries que en les proporcionals.

Entre nosaltres, VALLÈS (*Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997) ha dut a terme un estudi molt acurat dels processos electorals amb el qual ens demostra que els diversos elements d'aquest són claus per explicar els resultats electorals posteriors.

En primer lloc cal observar quina fórmula s'empra. I en aquest sentit observa que en el sistema majoritari la majoria simple o majoria relativa facilita la consecució d'escons a un determinat partit que sigui majoritari en el districte, i això afavoreix la presentació d'aquest en solitari, amb la qual cosa es produeix l'expulsió de les forces

³ L'original anglès, *The Political Consequences of Electoral Laws* s'havia publicat el 1967

minoritàries que no obtenen representació. Però la majoria absoluta és més difícil d'obtenir, de manera que els partits petits poden jugar un paper gens menyspreable davant la necessitat d'establir coalicions i aliances per assolir aquesta majoria absoluta (és el cas de les passades eleccions al Senat pel districte electoral de Menorca on una coalició d'esquerres va vèncer al candidat del PP).

Pel que fa a les fórmules proporcionals, aquestes distorsionen menys que les anteriors la relació entre vots emesos i escons obtinguts, encara que, entre les proporcionals, hi ha fórmules diverses segons com s'administrin les restes, ja que aquestes sempre incideixen negativament en la proporcionalitat, perquè estableixen costos diferents per a cadascun dels escons que es reparteixen i fan que no tots els escons costin un mateix número de vots

En segon lloc, VALLÈS ens indica un altre element del sistema que pot afectar molt directament els resultats de les eleccions. És el que fa referència a l'estructura del vot. En aquest sentit, diu, no és el mateix: a) un vot en llistes obertes o en llistes tancades; b) un sistema de pluralitat de vots que un sistema d'un sol vot per a cada elector; i c) el grau d'eficàcia del vot. En aquest punt cal que ens referim als vots perduts, és a dir, als que no obtenen representació. Perquè hi ha sistemes que permeten que aquests vots es perdin, mentre que n'hi ha d'altres que els adjudiquen a una altra llista.

En tercer lloc, VALLÈS fa referència a la grandària del districte, ja que no és el mateix un districte petit, especialment quan és uninominal, que produeix una gran distorsió entre els vots emesos i el resultat obtingut, que un districte gran (on s'elegeixen llistes) i on la distorsió és molt més petita.

Per últim, observa que les barreres mínimes també influeixen decisivament en el sistema.

V. EL SISTEMA ELECTORAL ESPANYOL

Si bé la Constitució fa descansar en les Corts Generals (que formen el Congrés dels Diputats i el Senat) la representativitat del poble espanyol, i concreta una sèrie de regles bàsiques per a l'elecció i la composició de les cambres legislatives, no podem parlar només d'un règim electoral, perquè, no sols no és el mateix el que regula les eleccions al Congrés que al Senat, ans perquè també cal parlar d'altres règims electorals: els que regulen la composició de les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònomes, els Ajuntaments, les Diputacions Provincials, els Cabildos Insulars de les Illes Canàries i els Consells Insulars de les Illes Balears.

Això implica que, en la nostra variada legislació electoral, convisquin sistemes diversos. I no sols conviu el sistema d'elecció directa (Congrés del Diputats, Parlaments Autònoms, Ajuntaments o, en la seva major part, el Senat) amb el d'elecció indirecte (Diputacions Provincials i Senadors Territorials), sinó que, tractant-se d'elecció directa, mentre el Congrés, els Parlaments Autònoms i els Ajuntaments són elegits per un sistema de representació proporcional, els Senadors ho són pel sistema majoritari.

La Constitució espanyola de 1978 no dedica molts articles a regular el sistema representatiu, tanmateix concreta aquesta matèria en els articles 66 a 71, i 140, 141 i 152, dels quals (especialment dels articles 68 i 69) en podem extreure una sèrie de principis que afecten molt directament a la qüestió que ens ocupa.

1. EL CONGRÉS

L'art. 68. C.E. determina una composició variable de la Cambra Baixa: entre 300 i 400 diputats, que seran elegits per quatre anys, i constitucionalitza la província com a circumscripció electoral després d'establir que, excepcionalment, Ceuta i Melilla seran districtes uninominals, mentre que la resta seran plurinominals, és a dir circumscripcions. Ara bé, cal observar que, mentre que la província no pot ser obviada com a circumscripció per la llei electoral que desenvolupa la Constitució, ens trobem amb altres elements, que també influeixen en el sistema, que la nostra llei fonamental no encotilla i deixa, per tant, a l'albir de la llei orgànica que reguli el procediment electoral, a la qual correspon la facultat d'establir el número de diputats (dins el marge fixat constitucionalment), de distribuir aquests diputats entre les circumscripcions, de fixar una representació mínima inicial per a cada circumscripció (fent que cadascuna tingui dret a elegir, com a mínim, un diputat), i de distribuir la resta d'escons de manera proporcional.

Veiem doncs que, si bé no es pot discutir el principi de representació proporcional, ni la circumscripció provincial, el cert és que, de la conjunció dels diversos factors que estan en joc (no és el mateix 300, 350 o 400 diputats, ni és el mateix tampoc un mínim d'un, que de dos diputats per província), el sistema dóna a la llei electoral un bon marge de maniobra, marge que aquesta ha utilitzat d'una determinada manera que reforça la desproporcionalitat representativa en favor de les províncies menys poblades, ja que ha fixat un mínim de dos diputats per circumscripció, amb la qual cosa tenim que cent dos escons (dels tres-cents cinquanta que té el Congrés) es

reparteixen amb criteris no proporcionals. Ara bé, aquest mínim igual per a cada circumscripció no deriva de cap mandat constitucional, sinó de la Llei, que hauria pogut considerar que aquest mínim no havia de ser necessàriament el mateix per cada circumscripció. De fet, si s'hagués fixat un mínim d'un diputat per a les províncies menys poblades i un mínim més alt per a les més poblades (és només un exemple), no hi ha dubte que els resultats finals que s'obtindrien serien diferents als actuals i segurament més proporcionals.

2. EL SENAT

L'art. 69 C.E. constitucionalitza l'elecció de quatre senadors per província, que seran elegits per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, i estableix d'altres normes per a les províncies insulars i les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla. Finalment diu que les Comunitats autònomes designaran, a més, un senador i un altre més per cada milió d'habitants del seu respectiu territori.

En el primer cas ens trobem, doncs, amb un número igual de senadors per província, independentment de la població d'aquesta, que seran elegits per un sistema pràcticament majoritari (absolutament oposat al de l'elecció de diputats), sistema que la llei electoral ha matisat establint que cada elector podrà votar només tres dels candidats que s'hagin presentat en el districte, la qual cosa permet un mínim pluralisme en la representació senatorial.

Quant als senadors elegits per les Comunitats autònomes, cal tenir en compte que aquests són elegits en segon grau, i això és el que ha permès que es doni als parlaments autonòmics un marge de maniobra a l'hora de determinar els mecanismes d'aquesta elecció, que no necessàriament han de ser els mateixos en cada una de les comunitats.

3. LES LLEIS ELECTORALS

La norma bàsica que regula el sistema electoral espanyol és la Llei Orgànica 5/85, de 19 de juliol, de Règim Electoral General (LOREG), estructurada en sis Títols: El Títol primer, que estableix les disposicions comunes per a les eleccions per sufragi universal directe (Dret de sufragi actiu i passiu, Administració electoral, Cens electoral, Requisits per a la convocatòria d'eleccions, Procediment electoral, Despeses i subvencions electorals, Delictes i infraccions electorals). El Títol segon conté les disposicions generals per a l'elecció de Diputats i de Senadors (encara que només els

d'elecció directa). El Títol tercer acull les disposicions especials per a les eleccions municipals. El Títol quart regula les eleccions dels Cabildos Insulares de les Illes Canàries. El Títol cinquè les eleccions de Diputats provincials. I el Títol VI les eleccions al Parlament europeu, legislació que completa una altra norma específica, la Llei Orgànica 1/87, de 2 d'abril.

En el cas de les Illes Balears, el sistema electoral dels Consells Insulars de Mallorca, Menorca, Eivissa i Formentara ve determinat per l'Estatut d'Autonomia (Llei Orgànica 1/2007, de 28 de febrer) que, per a l'elecció de consellers, estableix el sufragi universal, igual, lliure, directe i secret mitjançant un sistema de representació proporcional que respecti el règim electoral general (art. 64.1), i remet a una llei del Parlament (art. 64.4) la regulació del nombre de membres que han d'integrar cada consell insular.⁴ Aquesta referència a l'Estatut de Balears ens du a recordar que totes les Comunitats Autònomes han elaborat les pròpies lleis electorals, que regulen les particularitats de cadascuna d'elles d'acord amb els principis bàsics que emanen de la LOREG.

Pel que fa al dret de sufragi actiu, en el sistema electoral espanyol aquest es concreta en un vot lliure, igual, normalment directe (si exceptuem les eleccions indirectes de Diputats provincials i de Senadors territorials), secret i únic (arts. 2, 4 i 5 LOREG).

4. LES ELECCIONS DIRECTES: CORTS GENERALS, PARLAMENTS DE COMUNITATS AUTÒNOMES, AJUNTAMENTS, CABILDOS INSULARES I CONSELLS INSULARS

A les eleccions directes que es regeixen pel sistema de representació proporcional (Congrés dels Diputats, Parlaments Autònòmics i Ajuntaments) es presenten llistes tancades i bloquejades, que proposen els partits, les federacions, les coalicions, etc., i en les quals el ciutadà no pot fer cap alteració. Les candidatures es presenten a les circumscripcions electorals preestablertes per a l'Administració Territorial. Aquesta serà la província per al Congrés dels Diputats i per als Parlaments Autònòmics, tret de les Comunitats Autònomes dels arxipèlags balear i canari, que tenen com a circumscripció electoral l'illa, o bé les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla on la circumscripció és la ciutat. En el cas de l'elecció dels Ajuntaments, la circumscripció és el municipi. Per a les eleccions als Cabildos i als Consells també serà l'illa. Així

⁴ Mentrestant el Parlament balear no aprovi una llei específica, les eleccions dels Consells Insulars es regulen per la Disposició transitòria setena de l'Estatut.

mateix cal tenir en compte que s'estableixen barreres mínimes perquè els candidats puguin ser elegits.

El Senat (excepció feta dels senadors territorials) és d'elecció directa, i la circumscripció és també la província (tret de les excepcions dels Arxipèlags, on és l'illa, i de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla), però en aquest cas el sistema no és proporcional sinó majoritari. Les candidatures són uninominals o plurinominals, i cada partit, federació, coalició, etc., pot presentar tants candidats com escons hi hagi per cobrir, més els suplents, però el vot s'haurà d'individualitzar a cadascun dels candidats. En les províncies tipus, on es voten quatre senadors, els electors donaran el vot a un màxim de tres candidats i sortiran elegits els quatre més votats.

5. LES ELECCIONS INDIRECTES: SENADORS TERRITORIALS, DIPUTATS PROVINCIALS

La LOREG no regula l'elecció de senadors territorials perquè són els parlaments autonòmics els que han de proveir a la seva regulació d'acord amb l'article 69 C.E. Sí que preveu, però, el sistema indirecte d'elecció dels diputats provincials, i ho fa en funció de la població resident a cada província d'acord amb una taula que fixa l'art. 204: Fins a 500.000 residents, 25 diputats; de 500.001 a 1.000.000, 27 diputats; de 1.000.001 a 3.500.000, 31; de 3.500.001 en endavant, 51.

Els diputats s'elegeixen en els partits judicials i es distribueixen d'acord amb les regles següents: Tots els partits judicials han de comptar amb un diputat com a mínim; cap partit podrà comptar amb més de les tres cinques parts dels membres de la Diputació; les fraccions iguals o superiors a 0,50 que resultin del repartiment es corregeixen per excés i les inferiors per defecte; i si el número total de diputats resultant d'aquestes operacions és superior al que correspongui a la Província, se sostrauran els llocs necessaris als partits judicials en què el nombre de residents per diputat sigui menor. Si aquest número fóra inferior, s'afegiran més diputats a aquells partits judicials en què la relació sigui major.

Per a la distribució d'escons, la llei parteix en aquest cas dels partits judicials que coincideixen amb les eleccions que es van fer l'any 1979.

La iniciativa en l'elecció de diputats parteix dels ajuntaments, els quals, un cop s'han constituït, elaboren una relació de tots els partits, coalicions, etc. que han acudit a les eleccions i han obtingut algun regidor en el partit judicial, i els ordena de manera decreixent. Aleshores la Junta Electoral procedeix a distribuir els llocs que

corresponen a cadascun d'aquests partits, grups o coalicions mitjançant el mètode D'Hont simplificat, en funció de la quantitat de vots que ha obtingut cada candidatura. Posteriorment convoca separatament els regidors que han estat elegits a fi que siguin aquests els qui elegeixin els diputats que correspongui d'entre les llistes de candidats que resultin avalades per un terç, com a mínim, d'aquests regidors.

Tot i que la llei no diu qui són els qui poden ser elegits diputats provincials, la Junta Electoral Central ha interpretat que només poden ostentar aquesta condició els qui prèviament hagin estat elegits regidors. Aquest és també el criteri de la jurisprudència constitucional.

VI. VERS UNA DEMOCRÀCIA MÉS PARTICIPATIVA

Si bé no hem de menystenir la voluntat de reforma del sistema electoral per obtenir un major grau de representativitat, jo voldria insistir en un aspecte que em sembla tan important o més que aquest: el d'aconseguir una democràcia que sigui més participativa i no només, o exclusivament, representativa. Dit amb unes altres paraules, una democràcia que impliqui més a la gent.

Tot i que els resultats de les darreres eleccions presidencials franceses del 6 de maig de 2007 van obtenir una participació electoral superior al 85 per cent, que sembla desmentir la crisi del sistema representatiu, no hi ha dubte que aquest presenta molts problemes a gairebé tot l'occident, doncs cada dia són menys les persones que hi participen i que s'hi senten a gust. De fet, els electors s'allunyen de les urnes i dels partits, i això succeeix, no només a Espanya, ans també a d'altres estats tan inequívocament democràtics com al Regne Unit on, a les eleccions generals de 2001, votà només un 59,4 per cent, la xifra més baixa des de 1918.

Potser per això, l'expresident de Catalunya, Pasqual Maragall ha insistit, no tant a modificar el sistema electoral, com a modificar el sistema de partits. “¿En EE. UU. quién elige a los candidatos? La gente. ¿Se hacen listas cerradas? No. En cambio, aquí el aparato del partido decide que el número 1 es fulano y el número 2, mengano y si tú te portas bien, irás en el número 3, y tú, ojo con lo que dices o verás... Es un sistema cerrado y burocrático. Los demócratas norteamericanos pueden elegir entre el candidato Obama y la candidata Clinton. La relación entre representantes políticos y ciudadanos no es tan indirecta, hay más libertad.”⁵. Cal doncs, que fem alguna cosa en aquest sentit que impliqui una modificació del sistema electoral (encara que això

⁵ Recollit de la premsa.

comporti una modificació constitucional). Però no només això, doncs també hem de cercar fórmules que puguin fer front al progressiu desinterès dels ciutadans en la “res pública”.

1. ÉS POSSIBLE UN SISTEMA ELECTORAL ACCEPTABLE PER A TOTTHOM?

La meua resposta és que no, perquè, qualsevol que sigui la nostra decisió, quan donem prioritat a un element del sistema, sempre ho fem en perjudici dels altres. Vegem-ho amb un exemple: Si modificant la Constitució fem d'Espanya un districte electoral únic per a les eleccions de diputats, és clar que eliminarem les “distorsions” que, segons opinaven Cebrián o Rosa Díez, provoquen en el sistema els partits nacionalistes que es mouen en l'àmbit d'una o de diverses comunitats autònomes. Però és evident que aquest canvi difícilment seria acceptat pels partits nacionalistes, els quals al·legarien immediatament que se'ls dona una infrarepresentació en el territori on el seu partit és majoritari.

De tota manera, això no vol dir que no es pugui intentar una modificació del sistema vigent. En aquest sentit, la darrera proposta que conec (proposta que també exigiria una reforma constitucional) és la de la Universitat de Granada, que ofereix als partits un repartiment més proporcional i garanteix alhora la governabilitat. Aquest estudi, que signen els professors RAMÍREZ GONZÁLEZ, MARTÍNEZ AROZA Y MÁRQUEZ GARCÍA, apuja el número d'escons a repartir en el Congrés de 350 a 420 i estableix una assignació d'aquests en tres fases:

En una primera fase, a cada circumscripció s'assignen als diferents partits o coalicions els escons que els corresponguin en el repartiment dels primers 350, en proporció als vots obtinguts, seguint el mètode d'Hont.

En una segona fase (la que cerca de potenciar la proporcionalitat), se sumen 30 escons als 350 anteriors. Aleshores aquests teòrics 380 escons resultants es reparteixen, també d'acord amb la Llei d'Hont, entre tots els partits, però en aquesta ocasió es fa d'Espanya una circumscripció única. Atès, doncs, que cap partit pot obtenir en aquesta fase menys diputats dels que va treure en el primer repartiment (de fet, en aquest segon estadi estan en joc només 30 diputats), el repartiment d'aquests afavorirà sempre els partits minoritaris que siguin, però, d'àmbit estatal.

En una tercera fase (que persegueix la governabilitat), es vol afavorir el partit més votat. Per aconseguir-ho s'augmenta en 40 diputats la xifra anterior i es pren tota Espanya com a circumscripció única, alhora que s'eleva el número de vots de cada

partit al quadrat. Això implica que els qui han obtingut molts vots es veuen beneficiats respecte dels més petits i obtenen en aquest estadi un gran número de diputats extra. En aquest darrer repartiment, si el percentatge de vots obtinguts entre els dos partits més votats és superior a un 6% aproximadament, els 40 diputats van al vencedor. Si la diferència és menor a aquest 6%, se'ls repartirien.

2. PER UNA DEMOCRÀCIA MÉS PARTICIPATIVA

En relació al problema del deseiximent dels ciutadans en la democràcia participativa, el març de 2006 es van fer públics els resultats d'un estudi que sota el nom de "Power inquiry", va elaborar la fundació britànica Joseph Rowntree, amb la voluntat de fer "acréixer i aprofundir la participació i el compromís polític". Composta de vuit personalitats representatives del món polític i de la societat civil, la comissió encarregada de dur a terme l'estudi, acabà fent trenta proposicions entre les quals cal que destaquem la necessitat de reequilibrar el poder entre el govern i el parlament, així com també entre l'Estat i les col·lectivitats locals. I per apropar l'Estat als ciutadans, la comissió proposava varies coses, entre les quals podem destacar un canvi en el sistema d'escrutini, el dret de vot als 16 anys, un dret d'iniciativa parlamentaria dels ciutadans, i d'altres mesures que tendeixen a donar més representativitat a les minories.

Uns mesos més tard (desembre de 2006) PAUL SKIDMORE, prestigiós investigador de l'Institut Woodrow Wilson d'afers polítics i internacionals de la universitat de Princeton, als Estats Units, publicava a la revista Prospect un interessant article on reflexionava sobre la mateixa qüestió i ho feia a partir del "Power inquiry" a que acabo de fer referència. L'anàlisi de SKIDMORE, "Disengaged democracy", partia, però, d'una idea oposada a la de l'estudi britànic: que si acceptem que la manca de participació ciutadana i de compromís polític és una realitat que afecta a sistemes diversos (per exemple al d'Espanya –proporcional i de grans districtes- i al del Regne Unit –majoritari i de districtes petits), això hauria d'incitar-nos a desconfiar dels remeis que siguin purament institucionals (els que proposa l'informe "Power").

A criteri de SKIDMORE, aquest informe té dos defectes principals: el primer és que no aconsegueix d'explicar per què les reformes institucionals que proposa aconseguirien comprometre els ciutadans. El segon radica en el fet que no aborda la relació entre el sistema representatiu i les formes de democràcia més participativa. La qüestió, però, –segons opina SKIDMORE- no és d'escollir entre democràcia

representativa i democràcia participativa, sinó de veure com les dues es poden articular, cosa que no explica l'informe Power.

Tot cercant la resposta a aquest enigma, SKIDMORE es trobà amb un llibre que intentava resoldre'l: "The Politics of Everyday Life", un assaig on PAUL GINSBORG, professor de la Universitat de Yale, que també planteja la crisi participativa dels ciutadans a les democràcies dels països rics, i en el qual es diu que correspon als ciutadans de proposar alternatives.

Davant això, SKIDMORE opina que el llibre de GINSBORG cau en el defecte invers de l'informe "Power", ja que compta amb les elits representatives per reformar la democràcia, però no diu com la participació ciutadana pot contribuir a desplegar el procés.

Tenim, doncs, que, si bé és relativament fàcil detectar el problema –una disminució del compromís i de la participació en la vida política-, trobar-hi solucions resulta, en canvi, més costós. No seré jo, doncs, qui resoldrà l'enigma. Ara bé, això no ens ha d'impedir de veure alguns dels problemes que han conduït a la realitat actual. Un d'aquests prové sens dubte dels partits, perquè, per poc a fons que analitzem les seves estructures i la seva manera de funcionar, aviat veurem que es troben molt mal equipats per fer participar directament els ciutadans en la vida pública. Avui és pràcticament impossible que un ciutadà que no milita a cap partit pugui ser escoltat o consultat per aquests i, en definitiva, pugui influir en les seves decisions. Encara més, jo penso que ni els mateixos militats influeixen gaire en les decisions que prenen les cúpules de poder dels partits, molt més hàbils a l'hora de fer neteja (de llevar noses) que a l'hora de cercar la participació de tots.

Contemplant, doncs, la realitat política que ens envolta, l'observador atent s'adona que el "rol participatiu" tradicional ha desaparegut, però també el de les forces polítiques que hi eren a l'origen, d'ací que el desafiament a què ens hem d'enfrontar si no volem convertir la vida política en una tasca exclusiva de professionals que no responen dels seus actes sinó davant ells mateixos, és de cercar models de ciutadania política que s'adaptin a les necessitats de la nostra època i que creïn sistemes i institucions que ens permetin participar.

A tall d'exemple, apuntaré algunes propostes, tant de caràcter participatiu com representatiu, que, segons crec, podrien contribuir a fer que la democràcia no acabi esdevenint una caricatura:

1. S'hauria d'anar a unes eleccions més directes dels principals càrrecs públics (avui gairebé totes són indirectes), amb un sistema presidit per l'equilibri de poders entre el qui governa (l'alcalde, el president del Consell, de la Comunitat Autònoma o del govern de l'Estat) i els parlaments o les corporacions que el controlen. Si més no, això s'hauria d'intentar en el camp de l'administració local.
2. S'hauria de treure força als partits i a les seves cúpules, i això només es pot aconseguir (ni que sigui mínimament) permetent les llistes obertes. És molt probable que aquesta mesura reforçés la personalitat dels polítics davant l'aristocràcia (sovint mediocre) dels dirigents
3. S'haurien de possibilitar mecanismes d'intervenció de la ciutadania en el camp municipal i autonòmic a través del dret de presentar mocions que (sempre que compleixin els mínims que fixés la llei –actualment això la llei no ho contempla-) forçosament haurien de ser preses en consideració. I fins s'haurien de poder forçar consultes populars (sempre que ho sol·liciti un mínim de persones que ha de fixar la llei –per exemple un 10 per cent dels electors censats-, el resultat de les quals hauria de ser vinculant per a la corporació sempre que acudís a votar un mínim d'electors, que també hauria de fixar la llei –per exemple un 50 per cent dels censats en el municipi, l'illa, o bé la comunitat).
4. Per últim, probablement s'haurien també de modificar alguns altres aspectes del sistema electoral, essent, però, conscients de la gran dificultat que això comporta. Ara bé, posats a escollir, jo apuntaria una modificació orientada cap al sistema electoral alemany. Doncs bé, aquest (recordem que Alemanya és un estat federal, amb parlaments estatals molt semblants als de les nostres Comunitats Autònomes) preveu que la meitat de la Cambra baixa s'elegeixi per districtes uninominals (aquí estem davant un vot molt directe amb una elecció de sistema majoritari –guanya a cada districte el qui té més vots-), i l'altra meitat, a través de llistes de partits (en aquest cas estem davant un clar vot d'adhesió que es resoldrà a través del sistema de representació proporcional). D'altra banda, els partits només obtenen representació si assolixen més d'un 5% dels sufragis. Així doncs, cada elector té dret a dos vots, un per a cada sistema d'elecció (vots que fins i tot poden tenir una significació política distinta). I pel que fa als diputats de la Cambra alta (l'equivalent als nostres senadors), aquests són elegits directament pels parlaments regionals. Cosa que em sembla molt bé, i més si un dia el Senat acaba essent una cambra essencialment territorial.

<u>VERS UNA DEMOCRÀCIA PARTICIPATIVA I NO NOMÉS REPRESENTATIVA.....</u>	<u>1</u>
<u>I. EL PRINCIPI DE REPRESENTACIÓ.....</u>	<u>1</u>
<u>II. CAP SISTEMA NO ÉS NEUTRAL.....</u>	<u>2</u>
<u>III. TAMPOC NO SÓN NEUTRALS ELS ALTRES ELEMENTS DEL SISTEMA.....</u>	<u>4</u>
<u>1. EL VOT.....</u>	<u>4</u>
<u>2. EL DISTRICTE I LES CIRCUMSCRIPCIONS.....</u>	<u>5</u>
<u>IV. ELS EFECTES DEL SISTEMA ELECTORAL SOBRE EL SISTEMA DE PARTITS.....</u>	<u>6</u>
<u>V. EL SISTEMA ELECTORAL ESPANYOL.....</u>	<u>8</u>
<u>1. EL CONGRÉS.....</u>	<u>9</u>
<u>2. EL SENAT.....</u>	<u>10</u>
<u>3. LES LLEIS ELECTORALS.....</u>	<u>10</u>
<u>VI. VERS UNA DEMOCRÀCIA MÉS PARTICIPATIVA.....</u>	<u>13</u>
<u>1. ÉS POSSIBLE UN SISTEMA ELECTORAL ACCEPTABLE PER A TOT HOM?.....</u>	<u>14</u>
<u>2. PER UNA DEMOCRÀCIA MÉS PARTICIPATIVA.....</u>	<u>15</u>