Reforma electoral i coordenades polítiques

Els condicionants de la normativa electoral a Espanya i a Catalunya

Josep Mª Vallès

ESTUDIS ELECTORALS / 6

ESTUDIS ELECTORALS / 6

Reforma electoral i coordenades polítiques

ESTUDIS ELECTORALS / 6

Reforma electoral i coordenades polítiques

Els condicionants de la normativa electoral
a Espanya i a Catalunya

Josep Mª Vallès

Publicacions de la **FundacióJaumeBofill**

Barcelona, 1982

© 1982 Fundació J. Bofill
Disseny de la coberta: Marina Vilajeliu
Dipòsit legal: B. 8.237/1982
I.S.B.N. 84-85557-08-5
Imprès a F&P - Institut Gràfic
Esplugues de Llobregat (Barcelona)

ÍNDEX

PRÒLEG 7

I. ALCANCE Y LIMITES DE UNA REFORMA ELECTORAL ESPAÑOLA EN 1981 13

1. El antecedente: génesis y valoración de la normativa electoral actual . 16

2. Argumentos, objetivos y coordenadas políticas de la reforma 20

   1) Los argumentos de los reformadores
   2) Las intenciones políticas de la reforma
   3) Los objetivos de la reforma
   4) La influencia de la dinámica política general sobre la reforma electoral

3. Anexo: Algunas propuestas concretas para la reforma electoral 24

   1) Aspectos sustantivos
   2) Aspectos técnico-administrativos
   3) Aplicación del modelo

II. CAP A UNA LLEI ELECTORAL CATALANA. ELEMENTS I PROPOSTES PER AL DESENVOLUPAMENT DE L'ARTICLE 31 DE L'ESTATUT 31

1. Sistema electoral i principi d'igualtat de vot 34

   1.1. Els elements bàsics del sistema electoral
      1.1.1. La circumscripció
         a) El prorrateig electoral
         b) La delimitació
         c) La magnitud
         d) La combinació de circumscripcions
      1.1.2. La fórmula electoral
      1.1.3. La "barrera mínima"
   1.2. Conclusió: El caràcter sistemàtic de tot procediment electoral

2. Algunes propostes de sistema electoral per a Catalunya 40

   2.1. Els condicionants
   2.2. Els criteris orientadors
   2.3. L'origen de les propostes
   2.4. Les dades electorals de l'aplicació
   2.5. La descripció dels models
      1) Model I (alemany)
      2) Model II (danès)
      3) Model III (austríac)

4) Model IV (holandès)
5) Model V (Catalunya 6 províncies)

2.6. La comparació dels efectes
1) La relació població-escons o prorrateig electoral
2) La relació vots-escons o proporcionalitat parlamentària

2.7. Conclusions

3. Annexos **61**

1. Pròleg

1. El sistema electoral ha estat comparat a un canal amb rescloses, pel qual avança el corrent de les forces socials i culturals emergents. Les rescloses regulen la intensitat del corrent i prevenen desbordaments i inundacions (1). Ja és prou coneguda la limitació de les comparacions que confronten fenòmens socials amb fenòmens del món físic. Però el símil permet sovint il.lustrar alguns aspectes de l'objecte que s'analitza.

En el nostre cas, podem advertir —per seguir la comparació del canal— que la capacitat de regulació i control dels corrents sociopolítics o —vist des d'una altra banda— l'aptitud per a modificar el mateix sistema de rescloses ens remeten en darrer terme al tema central de la teoria política: el poder. Per això podem compartir l'afirmació que "el canvi de sistema electoral és una qüestió de poder polític" (2).

Aquesta declaració podria ser el fil conductor dels dos treballs reunits en el present volum. Llur objectiu immediat és l'anàlisi dels condicionants polítics i tècnics que graviten sobre la reforma electoral exigida legalment a Espanya i a Catalunya en el moment actual. Pel que fa a Espanya, la Constitució de 1978 (articles 68, 69 i 81-1) preveu una llei orgànica electoral que ha de substituir la normativa transitòria inclosa en el Reial Decret Llei 20/1977, de 18 de març i assumida en la Disposició transitòria Vuitena de la Constitució, sota la qual varen celebrar-se les eleccions generals de 1977 i 1979 (3). Pel que fa a Catalunya, l'Estatut d'Autonomia de 1979 (article 31-1 i la Disposició Transitòria Quarta) reclamen també l'aprovació d'una llei del Parlament que reguli en el futur l'elecció del Legislatiu català.

1. La comparació és atribuïda a l'historiador Lewis B. Namier per ROKKAN, S., *Citizens, Elections, Parties*, Oslo 1970, p. 79.

2. NOHLEN, D., *Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen*, München-Zürich, 1978, p. 395.

3. L'exigència d'una llei electoral nova per a la regulació de les pròximes eleccions a Corts és objecte actualment d'una discussió legal. Al meu parer, la interpretació favorable a aquesta exigència es deriva de l'anàlisi dels textos del RDL 20/1977 (article 1) i de la Constitució (articles 68, 69, 81 i Disposició Transitòria Vuitena).

2. Aquesta exigència legal paral.lela obliga a replantejar-se, en els àmbits respectius de l'Estat i de la Comunitat Autònoma, les qüestions bàsiques de tot sistema electoral. Algunes d'aquestes qüestions presenten característiques d'ordre tècnic connectades amb aspectes administratius, elements geogràfics o nocions matemàtiques, per citar alguns dels camps que són afectats per la normativa electoral. Altres, en canvi, són de clara definició política.

Però aquesta distinció de caràcter expositiu no ens ha de fer ignorar que el conjunt que designem com a sistema electoral només adquireix sentit des d'una perspectiva política. És per això que tota incidència que afecta a la regulació del procés electoral és —com dèiem abans— una qüestió de poder polític, directament lligada al marc socioeconòmic, institucional i sociocultural en què operen els agents polítics principals.

Fer abstracció d'aquest context equival a ignorar la complexitat de funcions atribuïdes als sistemes electorals o a camuflar les motivacions i intencions dels qui en pretenen la manipulació (4). Tant en el cas d'Espanya com en el de Catalunya, el possible debat sobre la reforma electoral no pot defugir aquesta dimensió essencial.

3. Això no significa que hagin de menystenir-se els elements tècnics que componen el sistema. Al contrari: en l'actual circumstància de la cultura jurídico-política espanyola i catalana és molt necessari subministrar el màxim d'informació sobre aquells expedients de la sovint anomenada "enginyeria electoral". I això per dos motius.

El primer, perquè és gran la ignorància que pateix la nostra societat —fins i tot en els cercles professionals de la política— quan es tracta d'abordar la complexitat de l'instrumental tècnic electoral. Els llocs comuns, la simplificació esquemàtica o, senzillament, l'error de fet són freqüents en les discussions, articles i pronunciaments sobre el tema.

El segon motiu que aconsella aquest elemental aclariment "tècnic" es justifica per la pràctica equívoca de voler emparar pretensions polítiques —legítimes, però parcials— amb afirmacions de pressumpte valor crític de l'ordre electoral. Són prou conegudes afirmacions rotundes sobre els efectes d'alguns instruments electorals, quan la doctrina científica ha invalidat pràcticament tota connexió causal de tipus lineal entre els components jurídicotècnics de la normativa electoral i els comportaments socials que regula (5). Aquesta utilització —poc fonamentada o clarament deformadora— dels recursos de tècnica electoral contribueix sovint a enfosquir encara més una polèmica en la qual són inevitables les distorsions ideològiques dels diversos interessos en lluita (6).

4. *Cfr.* CARRERAS, F. - VALLÈS, J.M., *Las Elecciones. Introducción a los Sistemas Electorales*, Barcelona 1977, pp. 17 i ss. Igualment, cfr. NOHLEN, D., *o.c.*, pp. 23 i ss.

5. *Cfr.* CARRERAS, F. — VALLÈS, J.M., *o.c.*, pp. 159 i ss. Igualment, *cfr.* NOHLEN, D., pp. 361 i ss.

6. En altres societats han estat freqüents els debats sobre la reforma electoral, amb aportació d'elements tècnics depurats, però de clara intenció política. Actualment són qüestionats sistemes electorals tan diversos com els vigents a Gran Bretanya, França, Alemanya Federal o Itàlia. En els dos primers països, el reformisme és de sentit proporcionalitzador; en els dos darrers, és d'intenció reductora de la proporcionalitat. Existeix abun-

No endebades ens trobem davant d'una matèria en la qual es dóna de forma més directa la intersecció entre l'esfera del poder i l'esfera d'un dret que busca formalitzar determinats equilibris polítics. L'evolució dels sistemes electorals s'acompassa precisament al ritme de la modificació d'aquells equilibris i només des d'aquesta perspectiva és factible la comprensió dels processos de reforma electoral (7).

4. Els dos treballs que segueixen pretenen ser, justament, aplicacions concretes de l'argument principal que hem apuntat. En el primer cas —sobre la reforma electoral a Espanya— s'accentua la referència al pes de les coordenades polítiques que predeterminen l'orientació última de la revisió normativa. En el segon cas —sobre la futura llei electoral catalana— tenen més presència els elements de caire tècnic que poden ser utilitzats en la instrumentació d'un sistema electoral.

Aquest accent divers explica en part l'ordenació dels dos textos que, en darrera instància, són guiats per una mateixa intenció: contribuir a ampliar la perspectiva de tota discussió sobre reforma electoral, per deixar més a la vista les *seves últimes dimensions polítiques*.

Josep M. Vallès
Bellaterra-Barcelona, octubre 1981

El primer text —"Alcance y límites de una reforma electoral española en 1981"— va ser presentat com a comunicació en el II Congrés de l'Associació Espanyola de Ciència Política, celebrat a Sevilla els dies 29 de setembre i 1 i 2 d'octubre de 1981. En conservem la redacció en castellà.

El segon treball —"Cap a una llei electoral catalana"— és resultat de l'ampliació d'una ponència presentada el dia 15 de febrer de 1981 a les Jornades de la Societat Catalana d'Ordenació del Territori, amb el títol de "Territori i llei electoral: conflictes i alternatives en el cas català". En la preparació d'aquella ponència varen col.laborar també Ramon M. Canals i Rosa Virós. La versió ampliada que aquí es presenta ha comptat amb la intervenció de Ramon M. Canals. La responsabilitat del plantejament general i de la seva redacció final és meva.

dant literatura acadèmica i política sobre aquests casos. Com a exemple de construcció formalista per a justificar una reforma de precisa intencionalitat política *cfr.* FISICHELLA, D. *Sviluppo democratico e sistemi electtorali,* Firenze 1970, pp. 223 i ss.

7. *Cfr.* una aportació suggerent a ROKKAN, S., o.c., pp. 72 i ss.; cfr. CARRERAS-VALLÈS, o.c., pp. 99 i ss.

2. Alcance y límites de una reforma electoral española en 1981

"J'estime qu'une réforme électoral soulève
moins une question de principe
qu'une question de tactique"

Aristide BRIAND*

La proximidad —legal y política— de una disolución parlamentaria, el carácter provisional de la normativa vigente y el mandato constitucional para elaborar una ley orgánica electoral incitan a plantearse algunas reflexiones sobre el significado, condicionantes y posibles líneas de una legislación electoral adaptada a la realidad española de hoy. Con este limitado objetivo se han redactado las páginas que siguen.

En ellas se contienen algunas notas agrupadas en tres bloques principales:

1. una referencia al proceso que generó la normativa del RDL 20/1977, de 18 de marzo, y la posterior validación constitucional de algunos de sus extremos más importantes;
2. una exposición e intento de valoración de los ejes del posible debate sobre la futura ley electoral, enmarcados en su correspondiente contexto político; y, finalmente
3. un anexo, con la anticipación voluntarista de algunas propuestas concretas para la reforma electoral.

El carácter de reflexión provisional explica —si no justifica— la omisión deliberada de aparato bibliográfico y de notas eruditas.

* Citat per COTTERET, J.M. —EMERI, C. —LALUMIERE, P., Lois Electorales et Inegalités de représentation en France 1936-1960, París 1960, p. 9.

1. EL ANTECEDENTE: GENESIS Y VALORACION DE LA NORMATIVA ELECTORAL ACTUAL.

1. La existencia de una legislación electoral determinada en un concreto contexto político permite la formulación de dos deducciones simples. En primer lugar, nos revela que la sociedad en que se da aquella normativa considera a la representación como forma legítima para el ejercicio del poder. Pero, al mismo tiempo, nos permite analizar la relación de fuerzas sociopolíticas de la que la misma legislación electoral es resultado. Dicho en otras palabras: mientras el objetivo formal de la normativa es producir un cuadro de representación que permita el ejercicio del poder, su cometido real es favorecer la prepotencia de los sectores que de forma más efectiva han podido influir en su elaboración.

En el caso de la España actual, la transición política —que va de 1976 a 1979 y que lleva al país de la dictadura a la Monarquía constitucional y parlamentaria— tiene en la normativa electoral uno de sus elementos más significativos, porque por medio de las elecciones se ha facilitado la construcción de un sistema constitucional de participación democrática. Y porque, al mismo tiempo, esta normativa electoral es en sí misma el resultado —o el reflejo— de las condiciones que han posibilitado la transformación de la organización política española.

2. En 1976, un Gobierno nacido de la legalidad franquista y compuesto en buena parte por personajes políticos del régimen dictatorial se propone controlar el paso de la dictadura a un sistema homologable con los cánones constitucionales del mundo occidental. La elección de una Cámara representativa es elemento clave de este tránsito, por lo cual el establecimiento de las condiciones de competición para acceder a la misma pasan a un primer plano.

En esta tarea, el Gobierno —y los sectores que representa— pretenden la adoptción de un cuadro normativo que les sea lo más favorable posible, pero que posibilite a la vez, la participación de las fuerzas exteriores al franquismo, sin cuya presencia todo el proyecto renovador perdería credibilidad. Para ello, es necesario ofrecer las condiciones que garanticen en medida aceptable el libre juego de las opciones y legitimen suficientemente ante la opinión mayoritaria toda la operación.

Las condiciones fundamentales se sitúan en tres campos: la presencia de todas las fuerzas políticas sin exclusión (especialmente, por lo que se refiere al Partido Comunista); la garantía de los derechos básicos de expresión y actividad política (reunión, manifestación, asociación) y, finalmente, la normativa electoral propiamente dicha. Sólo de esta última nos ocuparemos aquí, trazando los hitos básicos de su gestación.

En el período que va de noviembre de 1976 a marzo de 1977, el Gobierno Suárez actuará en una doble fase, contando sucesivamente con dos interlocutores. En un primer tiempo, que coincide con la discusión del proyecto de Ley de Reforma Política, el Gobierno se enfrenta con la resistencia del franquismo continuista que obstruye una evolución en profundidad del sistema. En un segundo tiempo —aprobada y plebiscitada ya la Ley para la Reforma Política—, el Gabinete Suárez entabla un diálogo con la oposición democrática para negociar las condiciones de su participación en la futura contienda electoral. En ambas etapas, y desde la fuerza que le otorga su posi-

ción, el Gobierno Suárez no modifica sustancialmente su proyecto, pero accede a determinadas peticiones de sus interlocutores.

¿Cuáles son los temas centrales de la discusión en cada etapa del proceso?

En la primera etapa, el Gobierno se enfrenta al ala dura del franquismo, que pretende la adopción de un sistema mayoritario para la elección de ambas Cámaras. Con este sistema se aspiraba amplificar al máximo los efectos parlamentarios de una previsible victoria de la derecha. El Gobierno, por su parte, pretendía que la regulación electoral le fuera delegada para tratarla con los grupos políticos de oposición. Finalmente, se llegó a un compromiso: la Ley autorizaba al Gobierno para fijar la normativa, pero marcaba algunos criterios básicos a los que debería ajustarse. Estos criterios eran:

- La provincia como circunscripción electoral, con una distribución de escaños que favorece a los electorados conservadores;
- una fórmula mayoritaria —no especificada— para la elección del Senado;
- una fórmula proporcional —no precisada— para la elección del Congreso, si bien con "dispositivos correctores" de la proporcionalidad y "barrera mínima" de votos (1).

En la segunda fase, el Gobierno entabla contactos con la oposición democrática, que reclama fundamentalmente el derecho de voto a los 18 años y la mayor proporcionalización posible de la elección, tanto para el Congrego como para el Senado (2). Ninguna de las peticiones de la oposición será plenamente atendida. El derecho al voto quedará reservado en las primeras elecciones a los mayores de 21 años. La distribución de diputados por distrito seguirá primando a las zonas más conservadoras y las fórmulas electorales —de D'Hondt para el Congreso, y mayoritaria de voto limitado para el Senado— no tendrán en cuenta las alternativas propuestas por la oposición. Sólo en el tema de la "barrera mínima de votos", el Gobierno adopta una posición menos radical, al limitar el requisito al ámbito de distrito —y no de Estado, como hubieran deseado algunos sectores para eliminar a los partidos nacionalistas— y al fijar un porcentaje moderado —el tres por ciento de los votos emitidos— que no tiene incidencia real salvo en los distritos de mayor magnitud.

La decisión final del Gobierno Suárez quedará fijada en el RDL 20/1977, de 18 de Marzo. Pero es importante hacer notar que, paralelamente al proceso de elaboración legal, se desarrolla un proceso de realineación de fuerzas políticas cuyo resultado decisivo será la constitución de una coalición electoral —"Unión de Centro Democrático"— que reúne a sectores moderados de la oposición democrática con los elementos evolucionistas del franquismo que controlan el Gobierno.

El RDL 20/1977 y "Unión de Centro Democrático" seran los dos instrumentos con que el Gobierno Suárez abordará el trámite electoral de la reforma política. Los resultados de las elecciones del 15 de junio de 1977 indican que el objetivo quedó sustancialmente alcanzado: revalidación popular de una mayoría de centro-derecha, que la izquierda democrática legitimaba con su aceptación del proceso.

1. Disposición Transitoria Primera de la Ley para la Reforma Política de 1977.
2. Véase el texto del documento de la oposición en "*La Vanguardia*", Barcelona, edición del 26 de enero de 1977.

3. Pero la misión confiada al RDL 20/1977 —la regulación de las "primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado" (art. 1)— se ha visto prolongada. Por una parte, la Constitución de 1978 ha recogido algunos de sus presupuestos básicos; por otra parte, la misma Constitución extendió su vigencia (Disposición Transitoria octava) a las segundas eleciones de 1979 (3). Ello permite juzgarla con criterios menos circunstanciales y más atentos a sus posibles efectos permanentes.

Un comentario detallado nos daría cuáles son los aspectos que merecen juicio positivo o negativo por parte de observadores y expertos. Pero podemos anticipar ya dos puntos básicos: la escasa operatividad de lo relativo a la elaboración y puesta al día del censo electoral y la deficiente dotación material y personal de la administración electoral que perjudica la eficiencia de su actuación.

Debe hacerse constar, sin embargo, que estas insuficiencias no se han traducido en alteraciones graves de la limpieza del proceso electoral. En este sentido, cabe señalar que han sido muy escasas las denuncias o impugnaciones por presuntas manipulaciones de las operaciones electorales. Con ello, parece haberse quebrado una tradición histórica de fraude crónico.

4. Mayor alcance tienen otros elementos del sistema que revelan su intencionalidad política, tal como la hemos descrito en el apartado anterior. La aplicación combinada de los preceptos referentes a la distribución de escaños por distrito —o prorrateo electoral— y de las fórmulas electorales para el Congreso y el Senado han tenido como efectos principales:

a) favorecer la representación parlamentaria de las zonas del territorio con electorado de orientación moderada o conservadora, en perjuicio de las zonas de predominio izquierdista;
b) favorecer la representación parlamentaria de los grandes partidos, en detrimento de las fuerzas políticas de menor entidad.

De ahí la oposición y crítica que suscita —desde el punto de vista político— la actual normativa electoral. Por un lado, la denuncia de los partidos de izquierda que ven menguadas sus posibilidades debido a la desigual distribución de escaños entre la población de los diferentes distritos. Por otra parte, la queja de fuerzas políticas menores que ven todavía más reducida su presencia como resultado de la aplicación de las fórmulas electorales vigentes.

Pero las posiciones frente a la norma electoral no derivan únicamente de la valoración de sus efectos aritméticos, sino también de la dinámica política que generan. Desde esta perspectiva, las actitudes de los diferentes grupos son más complejas. Así por ejemplo, un grupo minoritario y conservador —como es "Alianza Popular", que dirige Fraga Iribarne—, propone un sistema claramente mayoritario que potencie una dinámica bipolar y obligue a coaligarse a todas las fuerzas de centro-derecha para mejorar sus posiciones y aumentar la influencia de su grupo en el seno de tal coalición.

Para el primer partido de la oposición —el PSOE—, las ventajas que el sis-

3. Cfr. CACIAGLI, M, *El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69*, in PREDIERI-GARCIA DE ENTERRIA (eds.) La Constitución Española de 1978, Madrid 1980, pp. 505 y ss.

tema actual le concede por su condición de segundo partido del país deben ser comparadas con los perjuicios que le produce la desequilibrada distribución de escaños entre las diferentes circunscripciones.

Para los partidos de ámbito estatal, sería positivo dificultar la presencia de los partidos nacionalistas y regionalistas, mediante la imposición de una barrera mínima de alcance estatal. Pero la desaparición de estos partidos de ambito territorial localizado, que responden a reivindicaciones históricas muy arraigadas, cuestionaría la legitimación de un régimen constitucional que declara reconocer el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones.

La conclusión es que también en el caso español una posible reforma electoral no obedece sólo a consideraciones estrictamente relacionadas con los mecanismos de la representación parlamentaria, sino que recibe la influencia decisiva de la dinámica del sistema político general.

Más patente se hace esta deducción si tenemos en cuenta que la Constitución de 1978 exige que la futura ley electoral tenga carácter de Ley orgánica y, en consecuencia, sea aprobada por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados (art. 81,1-2).

La necesidad de reunir un apoyo amplio en un Congreso donde ningún partido dispone por sí solo de la requerida mayoría absoluta obligaría a transacciones que pueden alcanzar, no sólo a los aspectos mismos de la normativa electoral, sino también a otros extremos de la vida política.

Finalmente, advirtamos que tampoco debe descartarse que una futura ley electoral tienda a recoger en lo sustancial el presente esquema legal, sin perjuicio de algunas correcciones de menor cuantía.

Dos observaciones abonan esta posibilidad. En primer lugar y desde el actual sistema parlamentario de partidos, no es fácil componer la mayoría absoluta requerida, puesto que los ejes de división (Partidos grandes-pequeños, estatales-nacional/regionales, derecha-izquierda) dificultan la convergencia necesaria para obtener acuerdos de interés electoral coincidente.

Debe tenerse en cuenta, en segundo lugar, que es ley sociopolítica la resistencia al cambio electoral por parte de todo partido que se haya beneficiado de los efectos de la normativa a rectificar. La experiencia de resultados ventajosos en la aplicación de una determinada regulación legal disuade ordinariamente de toda aventura en el terreno de modificaciones cuyo alcance no esté bien medido.

En este caso se encuentran los dos mayores partidos de nuestra representación parlamentaria —UCD y PSOE—, sin cuyo concurso —por separado o combinado— es imposible articular la mayoría exigida para aprobar la ley orgánica electoral. Todo ello nos lleva a señalar la probabilidad de que la futura normativa electoral respete fundamentalmente lo prefijado en el RDL 20/1977, de 18 de Marzo, y recogido luego en lo esencial en la Constitución de 1978. Quedaría para más adelante —para una nueva legislatura— la modificación sustantiva de las actuales reglas electorales, cuando se hubieran definido más claramente algunos de los supuestos básicos que pasamos a detallar en el apartado que sigue.

2. ARGUMENTOS, OBJETIVOS Y COORDENADAS POLITICAS DE LA REFORMA.

La elaboración o la reforma de los aspectos jurídicos de un sistema electoral sólo pueden entenderse desde la perspectiva que ofrece el marco político donde se produce. Si esta consideración contextual es útil para el análisis complejo de cualquier rama del ordenamiento jurídico, su conveniencia aumenta cuanto más nos aproximamos —como es el caso del derecho electoral— al punto de intersección entre lo jurídico y el ejercicio mismo del poder político.

Queremos exponer aquí las principales líneas argumentales de las opciones de reforma, situándolas en las coordenadas de nuestro momento político concreto. Advertimos de entrada su intención tentativa para justificar la concisión de su enunciado.

1. Los argumentos de los reformadores.

1) Como síntesis de lo afirmado en las notas anteriores, puede decirse que la decantación política de la opinión española entre 1977 y 1979 y la normativa de 1977 han conformado un sistema electoral cuyos efectos más notables son:

- la desigualdad de representación parlamentaria a favor del electorado moderado o de derecha;
- la desigualdad de representación a favor de los partidos mayores en el ámbito de distrito (UCD, PSOE, PNB y CDC).

Es necesario tener a la vista este recordatorio elemental para examinar el sentido de las peticiones de reforma de la normativa electoral que se hacen oir en estos últimos meses.

¿Cuáles son los argumentos que fundan las peticiones de reforma? De forma aislada o de forma complementaria, suelen esgrimirse una serie de razones, entre las cuales podemos reseñar las siguientes:

a) Necesidad de contrarrestar la tendencia al creciente abstencionismo;

b) Necesidad de disminuir la disgregación parlamentaria, como fuente de distorsión de la actividad de las Cámaras;

c) Necesidad de fomentar la creación de mayorías parlamentarias aritméticamente consistentes que sean fundamento de Gobiernos fuertes;

d) Necesidad de atenuar o anular la excesiva influencia de los aparatos de partido en el control del proceso electoral;

e) Necesidad de restaurar en la práctica el principio constitucional de la igualdad de voto.

2) Buena parte de dichos argumentos contiene, a mi juicio, elementos de falacia, especialmente cuando se establecen relaciones lineales entre determinadas soluciones legales y concretos efectos políticos. Veámoslo en pocas líneas:

a) Se sobreestima la influencia de la normativa electoral como posible estímulo de la participación. Baste señalar que Gran Bretaña y Suiza —con legislación electoral muy diversa— presentan las tasas más bajas de participación en Europa. En cambio, Estados con normativa electoral relativamente similar —y aun muy parecida— a la española se sitúan entre los más "participacionistas".

b) Se amplifica indebidamente el grado de fraccionamiento de nuestras Cámaras legislativas, que es inferior o muy inferior al que presentan los Parlamentos de países de tradición electoral proporcionalista.

c) Se mitifica la confianza en la fortaleza de los gobiernos mayoritarios monocolores, cuya capacidad de iniciativa y energía de operación no deriva únicamente del hecho aritmético, sino de otros factores sustantivos: cohesión del partido o partidos que dan apoyo al Gobierno, perfil claro de la mayoría, variaciones de la opinión pública, etc.

d) Se ignora el grado de cristalización de la "democracia de partidos y de grupos" y se sublima la disposición a la iniciativa de los electores individuales, más inclinados a establecer relaciones de confianza con las organizaciones que canalizan la información y el diálogo entre la ciudadanía y los centros de decisión.

3) Todo ello me lleva a situar en un segundo plano aquellos argumentos reformistas que se amparan en la afirmación excesiva de conexiones entre el sistema político en su conjunto y la normativa electoral. Debilitadas o anuladas las sugestivas "leyes de Duverger" por la mayor parte de los estudiosos posteriores, sigue vigente la inclinación a responsabilizar al sistema electoral de determinados fenómenos del sistema político general, como si la fácil localización de los aspectos institucionales y formales de la normativa electoral nos precipitara a denunciar lo que, a fin de cuentas, se revela como "falso culpable, cuando se lleva más a fondo el análisis del tema.

4) Me parecen, en cambio, menos equívocas las pretensiones de reforma que se sitúan en el interior mismo del cuadro electoral y no dan el salto arriesgado a la conexión con el sistema político global. Estas pretensiones de reforma, limitadas a datos o efectos del propio sistema, suelen cifrarse en la denuncia de la incoherencia entre la afirmación de voto igual y de la fórmula proporcional —que hace la vigente normativa— y los resultados reales de su aplicación en las dos consultas de 1977 y 1979.

En este sentido, la desigualdad de la representación territorial y la desigualdad de la representación según partidos o preferencias electorales me parecen motivo justificado de crítica a la actual legislación electoral. Que la pretensión de ajustar la declaración de principio al funcionamiento real de la normativa conlleva determinados efectos en la configuración del sistema político global, es algo que no puede ignorarse. Pero, en todo caso, conviene situar el debate en un terreno que permita deslindar con mayor precisión lo que son argumentos de tipo "técnico" y lo que son apreciaciones de orden político, cosa que no ocurre cuando las pretensiones de reforma se basan en débiles presunciones como las señaladas más arriba.

Así pues, me parece necesario desgajar desde un principio lo que se pre-

senta como intención política y lo que es recurso instrumental para llevarla a término.

2. Las intenciones políticas de la reforma.

Atendiendo al cuadro de fuerzas políticas españolas que son actores directos en el proceso electoral, puede deducirse cuáles pueden ser las orientaciones de los principales impulsos reformadores.

Cuatro son los ejes básicos de oposición entre fuerzas políticas que pueden dar lugar a presiones de signo contrapuesto para cada uno de ellos. Son los siguientes:

a) Partidos "grandes" — Partidos "pequeños"
b) Partidos estatales — Partidos nacional-regionales
c) Partidos "derecha" — Partidos "izquierda"
d) Partidos de orientación centrífuga — Partidos de orientación centrípeta.

Estos cuatro grandes ejes generan —como fácilmente se deduce— diversos impulsos reformistas. Para la realización de sus respectivos proyectos —abiertos o implícitos—, cada grupo o agente debe acudir a los diversos instrumentos técnico-jurídicos que ofrece el derecho electoral comparado y verificar su resultado en la realidad política española. Por ejemplo, los partidos "grandes" estarán en principio por el mantenimiento de la fórmula de Hondt para la elección del Congreso, mientras que los partidos "pequeños" pueden favorecer fórmulas más igualatorias del valor del sufragio. Otro ejemplo claro: los partidos estatales pueden estar a favor de implantar una "barrera mínima" relativamente elevada en el ámbito de Estado, mientras que los partidos nacional-regionales resistirán la introducción de este artificio legal, que debilita sus posibilidades.

Pero también es fácil advertir —y no entraré aquí en justificarlo— que tales impulsos reformistas poseen más o menos intensidad y, en consecuencia, mayor o menor expectativa de éxito, según sea la fuerza actual (parlamentaria y extraparlamentaria) de cada uno de los agentes impulsores.

Me permito, pues, simplificar el cuadro de posibilidades y entrar a examinar lo que considero opciones de reforma que se presentan como alternativas más definidas en el momento presente.

3. Los objetivos de la reforma.

Hemos señalado ya los caracteres que distinguen al sistema electoral sujeto a la normativa de 1977 y ratificado en una parte sustancial por la Constitución de 1978: desigualdad de representación territorial a favor del electorado moderado o de derecha y desigualdad de representación parlamentaria a favor de los partidos mayores en el ámbito de distrito.

Las opciones de corrección de este modelo pueden perseguir, en último término, dos intenciones contrarias:

— mantener o aumentar las desigualdades;
-- reducir las desigualdades.

Cabe además combinar de forma diversa las intenciones señaladas, según

se configuren las diferentes opciones de reforma cuyo objetivo directo puede ser, según los casos, del tipo siguiente:

a) acentuar la desigualdad de representación de los partidos mayores en el ámbito estatal;

b) disminuir la desigualdad de representación territorial que opera actualmente en beneficio de los partidos de la derecha;

c) estimular las coaliciones electorales y la bipolarización de la confrontación entre formaciones contendientes;

d) disminuir paralelamente las desigualdades de representación, tanto las de orden territorial como las de orientación política.

Para la aproximación a cada uno de ellos, existe una amplia panoplia de instrumentos técnicos que permite combinaciónes bastante complejas. Me basta señalar aquí, entre los más importantes, los siguientes:

Para a), establecer "barrera mínima" de alcance estatal, que obstaculice la presencia de partidos menores y, particularmente, de partidos nacionales-regionales.

Para b) modificar en sentido proporcionalizador el "prorrateo" o distribución de escaños entre los distritos electorales del Congreso.

Para c) elevar la "barrera mínima de distrito y primar la representación de coaliciones que superen determinadas cotas de sufragios.

Para d) modificar simultáneamente el prorrateo o distribución territorial de escaños y modificar las fórmulas electorales para Congreso y Senado en sentido proporcionalizador.

No se agota aquí obviamente la amplia gama de recursos que ofrece la experiencia electoral, ni la diversidad de posibles combinaciones entre los mismos. En líneas generales, se han publicado ya propuestas de modificación de la normativa, que comprenden algunos de dichos instrumentos técnicos.

Pero, esta lógica instrumental ha de quedar sometida todavía a la influencia última de la dinámica política general, bajo la cual se afrontará el tema de la legislación electoral.

4. La influencia de la dinámica política general sobre la reforma electoral.

En el momento político actual, estamos asistiendo a la definición de una dinámica política que ha de sustituir a la impulsada —entre 1976 y 1980— por el Sr. Suárez y su concepción de la "transición". Este replanteo de los perfiles generales del cuadro —o del régimen— gravitará fatalmente sobre la decisión parlamentaria que genere la nueva ley orgánica electoral.

Aunque de forma tentativa, se están perfilando como pautas posibles de orientación:

- la estrategia de la "gran derecha" o "mayoría natural";
- la estrategia de la "gran coalición" o de la concertación;
- la estrategia del partido "bisagra";
- la estrategia de la alternancia.

En su eventual diseño intervienen los diferentes centros de poder de nuestra sociedad y, a la vez, la incidencia de las coordenadas internacionales en que se sitúa. Ignorar que esta dinámica política —que se gesta en los últimos meses y en los que van a seguir— determinará de modo directo el alcance y sentido de la futura ley electoral, nos lleva a ejercicios estilísticos con mejor o peor soporte técnico.

Así pues, hasta que no llegue a imponerse —en la dirección de los grandes partidos— un claro designio sobre la estrategia global a adoptar, no se iniciará el debate en profundidad que reclama la pendiente ley orgánica electoral. No ha de extrañar, por tanto, que —pese a la insistencia de algunos— el tema quede hoy por hoy en una discreta penumbra, sin excluir un activo recurso a las simulaciones de ordenador a cargo de expertos y sin ignorar la emisión de globos-sonda contenidos en las declaraciones de algunos políticos.

La gran batalla se dará en el momento adecuado y en el lugar oportuno. La definición de contrapartidas —que pueden darse fuera incluso de la temática electoral— vendrá entonces y el carácter dependiente de la normativa electoral se verá de nuevo confirmado, para desengaño de quienes la entienden como un mecanismo autónomo de eficacia rigurosa y algo mágica.

3. ANEXO: ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS PARA LA REFORMA ELECTORAL.

Es difícil resistirse a la tentación de practicar lo que antes llamé ejercicio de estilo, avanzando algún modelo de regulación electoral. Es lo que propongo en este Anexo, donde desarrollo algunos extremos para la revisión de la normativa de 1977. He señalado por separado lo que son aspectos sustantivos de la propuesta, de lo que pueden ser considerados elementos técnico-administrativos. Apunto levemente la justificación de unos y otros, sin pretensión de apurar la correspondiente carga argumental. Finalmente, añado los resultados de la aplicación del modelo en comparación con el vigente.

1. Aspectos sustantivos

Se basan —como los de toda propuesta— en algunos presupuestos políticos sobre la representación parlamentaria y su aplicación a la realidad española. Las líneas de fuerza del modelo son:

— disminuir las desigualdades de representación que produce el modelo actual;
— reflejar la estructura plural del Estado de las autonomías, rehusando la concepción que ve a los partidos nacionales-regionales como formaciones patológicas de la realidad política española.

Las propuestas se concretan en los puntos siguientes:

A) Con respecto al Congreso:

1) composición ampliada del Congreso, de acuerdo con el artículo 68,1 de la Constitución;

2) prorrateo o distribución de escaños entre distritos provinciales, con reducción a un escaño del mínimo provincial fijo y con relación periódicamente revisable y proporcional a la población para los escaños restantes;

3) asignación de escaños en dos etapas (semejante al modelo austriaco):

a) a nivel de distrito, mediante aplicación de la fórmula proporcional del cociente electoral, dejando los escaños no atribuídos para una segunda asignación que se desarrollaría;

b) a nivel de Comunidad Autónoma, mediante agregación de votos residuales y aplicación de la fórmula de Hondt;

4) establecimiento de barrera mínima a nivel de Comunidad Autónoma, en porcentaje no superior al 5 ni inferior al 3 por ciento de los votos emitidos en el ámbito de la misma;

5) autorización del voto preferencial para listas cerradas.

B) Con referencia al Senado:

1) asignación proporcional de escaños en dos etapas, de forma similar a la aplicada en la elección al Congreso;

2) establecimiento de barrera mínima a nivel de Comunidad Autónoma en términos similares a los fijados para el Congreso;

3) voto de lista, con facultad de expresión de preferencia.

Los efectos finales del modelo propuesto serían, en líneas generales:

a) disminución de la desigualdad de representación territorial (o "malapportionment") en relación a la situación actual en el caso del Congreso;

b) disminución general de la desigualdad de representación de preferencias electorales, tanto para el Congreso como para el Senado;

c) desigualdad relativa en favor de los partidos mayores a escala de Comunidad Autónoma, ya se trate de organizaciones de ámbito estatal, ya se trate de organizaciones de ámbito de nacionalidad o región.

Quiero advertir, finalmente, que la propuesta esbozada para Congreso y Senado parte del dato constitucional de nuestro peculiar bicameralismo, en el que el Senado no tiene una precisa caracterización funcional. En el caso de qué un proceso de revisión constitucional llevara a una Cámara Alta más acorde con su definición de cámara de representación territorial, sería necesario replantear la lógica del modelo electoral propuesto.

2) Aspectos técnico-administrativos

Señalo algunos aspectos centrales de la legislación electoral cuya conservación o modificación me parecen aconsejables a la vista de la experiencia de 1977 y 1979.

a) Administración electoral.— La ausencia de discusión de la imparcialidad

de las Juntas Electorales, con su vertebración de tipo judicial, me parece el mejor argumento para asegurar su mantenimiento en los términos fijados por el RDL 20/1977. Pero, es necesario dotar a esta administración de medios permanentes —presupuesto, funcionarios— para resolver los déficits de capacidad operativa revelados en 1977-79. Municipios, Diputaciones y Comunidades Autónomas deberían proporcionar dichos medios.

b) Censo Electoral.— Municipios y Juntas, con la asistencia técnica del INE, deben seguir siendo soporte esencial para la elaboración y control del censo. Se impone, sin embargo, la revisión de los procedimientos y la adopción de las técnicas modernas de recogida y manipulación de datos.

c) Capacidad electoral activa y pasiva.— Debe regularse con mayor precisión la capacidad electoral activa y pasiva, y sus correspondientes límites. Debe tratarse con mayor rigor el tema de las inelegibilidades, suprimiendo la inelegibilidad de los Alcaldes y Presidentes de la Diputación. Las incompatibilidades deben deslindarse claramente de las inelegibilidades, encajándolas como es debido en el ámbito del derecho parlamentario.

d) Campaña electoral en mass-media.— Debe regularse con mayor precisión, salvaguardando la igualdad de oportunidades, tanto en los medios de titularidad pública, como en los de titularidad privada. El Comité de Control previsto debe modificar su composición eliminando el papel de designación atribuído al Gobierno. En cuanto a su competencia, debe ampliarse a los medios de titularidad privada.

e) Medios materiales de la votación.— Debe adoptarse el principio de la exclusiva pública en la producción y distribución de papeletas, sobres y urnas empleadas en la votación, acabando con la actual intervención de los partidos que favorece las manipulaciones.

f) Voto por delegación y voto por correo.— Debe suprimirse la facultad del voto por delegación (RD 80/1979 de 5 de enero), que contradice el RDL 20/1977, de 18 de marzo. Debe simplificarse el voto por correo, aun asegurando las debidas garantías para su libertad y secreto.

g) Escrutinio.— Debe regularse el uso de medios mecánicos y electrónicos por parte de las Juntas encargadas del escrutinio de los votos. La experiencia de 1977 y 1979 revela lo anacrónico y poco riguroso de los procedimientos manuales.

h) Jurisdicción contencioso-electoral.— Debe continuar el principio de atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa de los conflictos derivados del proceso electoral, por la imparcialidad y garantía que resulta del respeto a la unidad de jurisdicción.

i) Publicación de los resultados.— Debe hacerse preceptiva la publicación detallada de los resultados oficiales proclamados por las Juntas Provinciales, tanto en el Boletín Oficial de la Provincia, como en el del Estado.

j) Capacidad sancionadora de la administración electoral.— Debe aumentarse el importe de las sanciones pecunarias que puede imponer la administración electoral con el fin de hacer de ellas eficaces instrumentos disuasorios de prácticas irregulares.

3) Aplicación del modelo (1)

A continuación presentamos la aplicación del modelo esbozado para la elección del Congreso de los Diputados, sobre la base de los resultados electorales de 1° de marzo de 1979. En los cuadros que siguen se sintetizan algunos aspectos referentes:

a) al prorrateo electoral entre distritos (cuadros n. 1 y 2);

b) a la distribución de escaños entre fuerzas políticas y su grado de fragmentación (cuadros n. 3 y n. 4).

Hemos creído útil presentar ambos datos en comparación con los obtenidos en 1979, en aplicación de la normativa del RDL 20/1977 de 18 de marzo. La comparación nos manifesta que los objetivos prefijados para el modelo propuesto son alcanzados, comprobándose de nuevo el carácter básicamente instrumental de la técnica electoral.

CUADRO 1. Prorrateo electoral: distribución de escaños por distrito

Distritos con n. de escaños igual a	Según RDL 20/1977	Según modelo propuesto
1	2	2
2	—	2
3	7	9
4	8	4
5	13	8
6	3	6
7	6	5
8	5	3
9	2	2
10	2	3
11	—	2
12	1	2
13	—	—
14	—	1
15	1	—
20	—	1
32	1	—
33	1	—
43	—	1
44	—	1

(1) La aplicación del modelo ha sido desarrollada por Ramon M. Canals, del Equip de Sociologia Electoral (U.A.B.).

CUADRO 2. Prorrateo electoral: porcentaje de escaños elegidos en distritos de diferente magnitud.

Diputados elegidos en Distritos con n. de escaños entre	Según RDL 20/1977		Según modelo	
1 - 5	28,5 %	(100)	22,3 %	(89)
6 - 10	39,5 %	(138)	35,8 %	(143)
11 y +	32'0 %	(112)	41,8 %	(167)
	100	(350)	100	(399) *

* Hemos fijado el total de escaños en 399, sin apurar el máximo de 400 que señala el art. 68,1 de la Constitución, como más adecuado a las reglas de la decisión parlamentaria.

Cuadro 3. Diferencias de proporcionalidad entre votos y escaños. Aplicación a los resultados de 1º de marzo de 1979.

	Votos	Escaños %		Diferencias % escaños-votos	
	1979, %	RDL 20/77*	Modelo	RDL20/77	Modelo
UCD	34,4	48,0 (168)	41,5 (166)	+ 13,6	+ 7,1
PSOE-PSC	29,9	34,5 (121)	32,8 (131)	+ 4,6	+ 2,9
PCE-PSUC	10,6	6,5 (23)	10,6 (40)	− 4,1	=
APE-CD	5,9	2,5 (9)	5,9 (20)	− 3,4	=
CiU	2,6	2,2 (8)	2,8 (11)	− 0,4	+ 0,2
PNB	1,5	2,0 (7)	2,0 (8)	+ 0,5	+ 0,5
ERC	0,7	0,2 (1)	0,5 (2)	− 0,5	− 0,2
EE	0,5	0,2 (1)	0,5 (2)	− 0,3	=
UN	2,1	0,2 (1)	0,5 (2)	− 1,9	− 1,6
PSA-PA	1,8	1,4 (5)	1,8 (7)	− 0,4	=
HB	0,9	0,8 (3)	1,3 (5)	− 0,1	+ 0,4
UPC	0,3	0,2 (1)	0,3 (1)	− 0,1	=
PAR	0,2	0,2 (1)	0,3 (1)	=	+ 0,1
UPN	0,1	0,2 (1)	0,3 (1)	+ 0,1	+ 0,2
BNPG	0,06	− −	0,3 (1)	− 0,06	+ 0,2
UG	0,07	− −	0,3 (1)	− 0,07	+ 0,2

(*) La distribución de escaños corresponde a la composición inicial de la Legislatura y no tiene en cuenta las modificaciones posteriores en la adscripción de diputados y consiguiente alteración de grupos parlamentarios.

CUADRO 4. Fragmentación de la composición del Congreso

Los 4 primeros partidos y coaliciones reunen	un % de escaños sobre el total equivalente al
según RDL 20/1977	91,5
según modelo propuesto	90,8

Los partidos y coaliciones con más del 10 % de los votos	reunen en conjunto un % sobre el total de escaños equivalente al
según RDL 20/1977	89,0
según modelo propuesto	84,9

3. Cap a una llei electoral catalana: elements i propostes per al desenvolupament de l'article 31 de l'Estatut

Amb la col.laboració de Ramon M. Canals.

Cap a una llei electoral catalana?

D'aquesta forma titulàvem l'últim apartat d'un treball sobre les disposicions electorals de l'Estatut de 1979 (1), la gènesi i possibles explicacions de les quals analitzàvem en el context general de la institucionalització de l'autogovern català. El punt d'interrogació segueix, ara per ara, vigent, tot i que el Parlament elegit el març de 1980 hauria d'elaborar —entre les lleis "institucionals" derivades de l'Estatut— la norma bàsica que regulés les eleccions parlamentàries, desenvolupant l'article 31 i substituint la Disposició Transitòria quarta.

Assenyalàvem en l'esmentat treball que la normativa electoral havia estat un dels punts més discutits —probablement el més discutit— del procés estatuent. I és previsible que, en el cas de la "nova llei" electoral, assistirem novament a un debat intens entre els partits. Car no és en debades que, si la regulació del procés electoral té per finalitat formal la designació dels titulars del poder, també té com a objectiu real posar entrebancs en el camí a unes forces polítiques i, en canvi, obrir les portes a d'altres. Aquest és el doble sentit de tota regulació electoral en qualsevulla sistema de participació democrática i, en consequència, l'elaboració de l'esmentada regulació es converteix sovint en ocasió preferent per a l'enfrontament de forces polítiques, on pesa el càlcul de les respectives possibilitats d'influència que porta a una laboriosa posta a punt de solucions de compromís.

Aquest procés de debat polític i elaboració legislativa no ha estat encara endegat al nostre Parlament. Però la importància de la qüestió mereix que, des de diverses perspectives, es facin esforços per enriquir la ineludible controvèrsia.

Hem cregut interessant, en aquesta direcció, tirar endavant algunes de les consideracions que hem anat fent en treballs anteriors (2), en l'esperança que

1. Vegeu VALLÈS, J.M. — CANALS, R.M., *La normativa electoral en l'Estatut de 1979*, in TAULA DE CANVI, extra 2, maig 1980, pp. 182-197.

2. Les línies bàsiques d'aquest treball van ser presentades sota el títol "Territori i

puguin ser útils en una polèmica carregada d'explicables preocupacions polítiques, però sovint mancada de recursos tècnico-jurídics que altres països han acumulat en una experiència democràtica més prolongada.

Hem ordenat l'exposició en tres apartats fonamentals. En primer lloc, plantegem algunes observacions bàsiques sobre els sistemes electorals, subratllant-ne el caràcter de conjunt d'elements legals i de fet. En segon lloc, formulem algunes propostes de sistema electoral per a Catalunya, que tinguin en compte els condicionants de la situació catalana, per una part, i l'experiència de societats amb més història electoral, per altra banda. Finalment, comparem els resultats produïts per l'aplicació de les esmentades propostes i presentem algunes consideracions generals sobre el tema, que poden constituir punts d'un debat que ha de restar obert, tant a precisions tècniques com a valoracions polítiques.

1. SISTEMA ELECTORAL I PRINCIPI D'IGUALTAT DEL VOT

1.1. Els elements bàsics

L'evolució dels sistemes democràtics avança —amb l'itinerari tortuós que coneixem— cap a fórmules de participació política cada cop més igualitàries. A la progressiva ampliació del dret del sufragi, ha seguit històricament *la progressiva "igualitarització del vot"*, suprimint institucions com la del vot plural i introduint progressivament fórmules electorals de finalitat proporcional. A l'afirmació reivindicativa del "one man, one vote", ha seguit la pretensió no del tot reeixida del "one vote, one value", com a peça essencial del sistema democràtic.

Però, malgrat les afirmacions constitucionals sobre igualtat del vot (3), no sempre la realitat del procés electoral respecta la declaració de principi, car determinades prescripcions de la normativa sobre eleccions acaben per desfigurar en la pràctica el principi de la igualtat de vot.

Això ens obliga a considerar l'ordenació jurídica del procés electoral com un conjunt d'elements, interrelacionats entre ells, i productors d'efectes finals, que poden variar si es modifica algun dels seus components integrants. Aquest caràcter sistemàtic o "sistèmic" de les normatives electorals és sovint oblidat, quan es vol subratllar l'acció aïllada d'alguna de les seves peces, sense tenir en compte que cap d'elles no actua amb independència de les altres.

Abans d'entrar en el cas català, ens interessa descriure sintèticament les principals peces d'aquest conjunt, posant de manifest les repercussions que pot tenir en cada cas la seva aplicació. Escollim com a més importants la cir-

llei electoral: conflictes i alternatives en el cas català", a les sessions organitzades per la Societat Catalana d'Ordenació del Territori, durant el curs 1980-1981. Es tracta d'un desenvolupament del treball iniciat en l'article citat en la nota anterior.

3. Aquesta contradicció ha estat objecte d'algun contenciós jurídic. A Alemanya, el Tribunal Constitucional ha hagut de pronunciar-se sobre la constitucionalitat d'algun dispositiu —la "barrera mínima" que més endavant describim— en relació a la proporcionalitat i igualtat del vot. La decisió ha estat —segons els casos— d'admissió o de rebuig de la pretensió d'inconstitucionalitat. Vegeu HAND-GEORGEL-SASSE (eds.) *European Electoral Systems Handbook*, Londres 1979, pp. 74.

cumscripció, la fórmula i l'eventual "barrera mínima", que són tractades a continuació (4).

1.1.1. La *circumscripció* pot ser definida com el col.lectiu d'electors sobre el qual es realitzen determinades operacions electorals: cens, escrutini i, sobretot, l'atribució dels escons a les candidatures en competència. Per definir aquest col.lectiu d'electors es pren ordinàriament una base terriroeial, però també han existit i existeixen criteris d'agrupació diversos del territori: en el passat, les circumscripcions universitàries a Anglaterra (fins 1948) o, actualment, les circumscripcions de l'emigració a Portugal o dels indígenes maorís a Nova Zelanda.

La delimitació de les circumscripcions de base territorial és un dels aspectes clau de tot sistema electoral per la seva possible repercussió sobre la igualtat del vot: tant pel que fa a la proporció entre electors i nombre de representants que se'ls atribueixen, com pel que fa a preferències electorals expressades i distribució d'escons entre els partits o candidatures concurrents (5).

Dos són els grans criteris de definició de circumscripcions de base territorial: l'assimilació a demarcacions administratives preexistents o la creació de demarcacions electorals específiques. En el primer cas —assimilació a demarcacions administratives —províncies, comtats, cantons, districtes judicials, etc.—, la circumscripció electoral sol tenir una gran estabilitat de fronteres, però queda subjecta a una modificació del nombre de representants d'acord amb l'evolució de la població. En canvi, en el segon cas —demarcacions electorals específiques—, es planteja la necessitat de revisió periòdica de límits territorials, mentre sol mantenir-se fix el nombre de diputats que les representen.

Tres causes d'alteració de la igualtat del vot poden derivar-se d'aplicacions legals al tema de la circumscripció electoral.

a) La primera radica en una distribució desproporcionada dels diputats a elegir entre la població dividida en circumscripcions. La relació nombre de diputats-nombre d'habitants hauria de ser idéntica en totes les circumscripcions si vol atribuir-se un mateix valor a tots els vots. Altrament, trobarem situacions privilegiades i —correlativament— perjudicades d'electors segons resideixen en un o altre districte electoral. Aquest efecte desigual té en la literatura anglo-nordamericana la denominació de "malapportionment" o prorrateig desviat (6).

4. Una descripció introductòria als sistemes electorals i als seus elements, entre d'altres, a CARRERAS, F. — VALLÈS, J.M. *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*, Barcelona, 1977. Deixem de banda, en aquesta exposició, altres components del sistema electoral, per exemple, la possibilitat del vot preferencial —per la via de les llistes obertes, la possibilitat del "panachage" entre llistes o l'expressió de preferències entre candidats d'una mateixa llista. El tema és interessant però no essencial en l'aproximació que presentem. Sobre la qüestió, vegeu CARRERAS—VALLÈS, *o.c.*, pp. 89, 177 i 195.

5. És ben sabut que el gran primer pas de la reforma electoral anglesa de 1832 va consistir sobretot en la modificació dels tradicionals districtes electorals que donaven representació a llogarrets abandonats i privaven de la representació parlamentària ciutats industrials com Manchester.

6. Un exemple clar de "malapportionment" és el que estableix l'actual normativa

b) La segona alteració del principi de la igualtat de vot pot derivar-se de la fixació artificiosa o arbitrària dels límits d'una circumscripció electoral, no respectant la coherència geogràfica, sociològica o administrativa d'un determinat territori. La intenció d'aquesta fixació artificiosa de límits és d'afavorir una distribució d'electorats presumiblement favorables a determinades tendències polítiques que facin més senzilla la victòria d'una o altra candidatura per concentració dels seus partidaris i per disgregació dels seus contrincants. És l'operació anomenada en la literatura político-científica com a "gerrymandering" (7).

c) La tercera desviació de la igualtat de vot és produïda per la diferència de magnitud de les circumscripcions, és a dir, per la diferència entre la quantitat d'escons que són distribuïts en cadascuna de les demarcacions electorals. Ha quedat verificat empíricament que l'aplicació de qualsevol fórmula en circumscripcions amb diferent nombre de diputats origina valors desiguals en la repercussió del vot. Si distingim circumscripcions de baixa magnitud —menys de 6 escons—, de mitja magnitud —entre 6 i 10 escons— i de gran magnitud —superior a 10 escons—, comprovem que la disminució en la magnitud aumenta la desigualtat del valor del vot, en beneficiar de forma desproporcionada als partits amb millor votació en el corresponent districte. El benefici és més limitat en les circumscripcions de magnitud mitjana i pràcticament desapareix en les de gran magnitud, on el valor electoral de cada vot és sensiblement equivalent.

d) Aquestes observacions referides a la circumscripció electoral han de ser posades en relació amb la possibilitat que un mateix sistema electoral operi sobre dos o més tipus de circumscripcions, particularment en el procés de repartiment d'escons entre candidatures concurrents. En alguns casos, la *heterogeneïtat de circumscripcions* respon únicament a les característiques de delimitació del col.lectiu d'electors.

Per exemple, en l'actual normativa espanyola la regla general determina a la "província" com a districte electoral. Però juntament amb ella, es preveuen circumscripcions no provincials: les ciutats de Ceuta i Mellilla, per una part, i les illes dels arxipèlags balear i canari, per l'altra.

A més a més, pot donar-se una altra combinatòria de circumscripcions a l'interior d'un mateix sistema electoral. Es tracta de la possibilitat —àmpliament efectiva en molts països— que l'operació de repartiment d'escons entre candidatures sigui realitzada en fases successives, en cadascuna de les quals l'apliació de la fórmula o fórmules electorals té com a base un diferent col.lectiu d'electors. En aquests casos, es pot ben bé afirmar que el sistema —en la seva fase essencial de convertir preferències individuals en representa-

electoral espanyola, amb diferències de representació considerable entre les circumscripcions provincials. Vegeu sobre el tema VALLÉS, J.M., *Desigualtats de representació en l'actual normativa electoral espanyola*, in PERSPECTIVA SOCIAL (10), 1977, pp. 153-163.

7. La denominació d'aquesta manipulació electoral és deguda a un dels seus principals practicants, el Governador Gerry, de l'Estat de Massachussets. Una explicació històrica del tema a TAYLOR, P. J. — JOHNSTON, R.J., *Geography of Elections*, Londres, 1979, pp. 368 ss.

ció parlamentària— té en compte diversos nivells d'agregació de vot: districte, regió, Estat. De la combinació d'operacions efectuades en cadascun dels nivells esmentats, es deriva la distribució global dels diputats a elegir entre les forces polítiques presents en les eleccions.

Aquesta "*combinació de circumscripcions*" en el moment de l'assignació d'escons té com a finalitat principal la d'influir —en sentit positiu o negatiu— en la proporció global entre vots i escons de cada força política. És, per això, un instrument que cal tenir molt present en el moment d'enfrontar-se amb la problemàtica de la igualtat del vot.

1.1.2. La *fórmula electoral* és el procediment matemàtic utilitzat per a traduir l'agregació de preferències individuals dels electors —és a dir, els resultats de cada circumscripció— en distribució d'escons entre candidats o candidatures concurrents. Es tracta de l'element del sistema electoral que, per la seva significació històrica, dóna nom generalment als sistemes electorals dels diferents Estats. És prou coneguda la distinció bàsica entre fórmules majoritàries i fórmules proporcionals. Les primeres es caracteritzen per la seva intenció de beneficiar desproporcionadament el partit majoritari, sense consideració de les diferències relatives amb els altres concurrents. Les segones —fórmules proporcionals— pretenen establir una relació proporcionada entre el nombre de vots obtinguts per cada opció electoral i la quantitat d'escons que els són atribuïts.

En conseqüència, les fórmules majoritàries apunten a una deliberada desigualtat del valor del vot, superior en el partit que arriba en primer lloc i pràcticament nul en tots els altres. Les fórmules proporcionals, en canvi, persegueixen formalment un valor igual per cada vot: tots ells —sense consideració de partit o candidatura votada— han d'influir de forma equivalent en la distribució d'escons. Però no obstant aquest objectiu declarat, l'efecte no és sempre aconseguit en combinar-se amb altres elements del sistema electoral general. La combinació amb el tipus de districte —tal com hem assenyalat abans— pot desvirtuar la finalitat "igualatòria" de la fórmula proporcional, així com també pot ser alterada per la introducció de clàusules de "barrera mínima" que veurem tot seguit (8).

Avancem aquí que la valoració dels efectes d'un sistema electoral no pot ser feta únicament a partir de la fórmula que oficialment aplica, sinó des de la consideració conjunta de tots els elements que la integren. El debat, per tant, sobre efectes de les fórmules electorals és inútil si no té en compte la globalitat del funcionament d'un sistema.

8. Un "ranking" de proporcionalisme entre diverses fórmules electorals pot ser enganyós si no es tenen en compte els altres elements del sistema. Això no obstant, pot fixar-se en general una classificació de més a menys proporcionalitat que presentaria la jerarquia següent entre les variants més conegudes:

- Fórmula proporcional de la resta més elevada.
- Fórmula proporcional de la mitjana més elevada.
- Fórmula del vot simple transferible.
- Fórmula majoritària a dues voltes (majoria absoluta).
- Fórmula majoritària a una volta (majoria simple).

1.1.3. La "*barrera mínima*" de vots constitueix un requisit que, en determinats sistemes, s'exigeix a les diverses candidatures per a tenir dret a participar en la distribució d'escons. La "barrera mínima" pot expressar-se de formes diverses: en percentatges sobre cens electoral o sobre vots emesos o en xifres absolutes de vots. Pot ser exigida a nivell de circumscripció, de regió electoral o d'Estat.

Destinada en principi a impedir una excessiva fragmentació de la representació parlamentària per dispersió del vot, la "barrera mínima" és un element fonamentalment desproporcionalitzador i que, en conseqüència, incideix directament sobre la igualtat del vot: es tracta, precisament, de treure tot valor a les preferències electorals dels partits o candidatures menors, car s'impedeix la seva presència en el moment del repartiment dels escons.

La justificació d'aquest mecanisme electoral es basa —com és sabut— en la pretensió d'aconseguir més fàcilment majories parlamentàries àmplies i consistents i, com a resultat, governs més estables. La "barrera mínima" és, per tant, un dels instruments electorals on més clara es fa la tensió entre exigència de representació igualitària i voluntat d'eficiència governamental.

Pràcticament tots els sistemes electorals d'orientació proporcionalista inclouen algun tipus de "barrera mínima", amb modalitats molt variades respecte de la seva magnitud, del moment de la seva aplicació, etc. En el quadre núm. 1 (pàg.) és possible comprovar l'existència d'aquesta disposició en abundants sistemes. Però els efectes reals d'aquella són igualment molt variats, d'acord amb la interacció de tots els elements del sistema: en alguns casos determinen importants desviacions de la relació proporcional entre vots i escons —a Alemanya Federal—, mentre que en d'altres la seva influència és imperceptible o nul.la.

1.2. Conclusió: el caràcter sistemàtic de tot procediment electoral.

Amb aquest repàs sumari d'alguns aspectes centrals de tota regulació electoral, podem arribar a una afirmació de la major importància per al tema que analitzem. Es tracta de deixar ben clar que el procés electoral s'articula en el quadre d'un sistema d'elements legals i de fet. Entre els primers, trobarem prescripcions constitucionals o legals (la composició del Parlament, circumscripció, fórmules o fórmules, "barrera mínima", etc.). Entre els segons, el sistema de partits concurrents (quantitat, magnitud respectiva, etc.) i els hàbits de comportament electoral (taxa d'abstenció, distribució social i territorial de les preferències, etc.).

De la interacció de tots els elements en resultarà un determinat quadre de representació parlamentària, que traduirà les opinions individuals amb més o menys respecte pels criteris d'igualtat i proporcionalitat que s'afirmin com a inspiradors d'una determinada "justícia electoral".

Si ens limitem als elements normatius principals de tot sistema electoral, l'anàlisi comparat de la situació de diversos països ens permet comprovar l'existència de formes d'integració molt variades i complexes. És el que volem posar de manifest en el quadre n. 1, on caracteritzem de manera esquemàtica els sistemes electorals d'alguns països amb més tradició democràtica.

Del quadre esmentat podem concloure l'existència de dos grans patrons, inspirats respectivament en la tradició continental-europea i en la tradició anglonordamericana. El primer patró —d'orientació proporcionalista—

QUADRE 1. Sistemes Electorals. Elements principals

	Eleccions Cambra Baixa	Districte		Fórmula		Nivell combinació de Dis		Magnitud Districte $\overline{X}$	"Barrera mí-ma".
		Homogeni	Heterogeni	Única	Plural	Únic	Plural		
"Tradició" Europea-Continental	Espanya		X		X	X		6,7	X
	Alemanya F.		X		X		X	1	X
	Àustria		X		X		X	20,3	X
	Bèlgica		X		X		X		X
	Catalunya (79)	X		X		X		34	X
	Dinamarca		X		X		X	5,8	X
	Finlàndia	X		X		X		12,5-14,2	
	França	X		X		X		1	—
	Grècia		X				X	5,3	X
	Israel	X		X		X		120	
	Itàlia		X		X		X	19,7	X
	Japó	X			X	X		3,8	—
	Noruega	X		X		X		8,1	
	Països Baixos	X			X	X		150	X
	Portugal		X	X		X		11,2	
	Suècia		X		X		X	14	X
	Suïssa		X		X	X		8,0	
"Tradició" Anglo-Americana	Austràlia	X		X		X		1	—
	Canadà	X		X		X		1	—
	EEUU	X		X		X		1	—
	Irlanda	X		X		X		3,5	
	N. Zelanda		X	X		X		1	—
	Regne Unit	X		X		X		1	—

permet una molt heterogènia i sofisticada combinació de factors. El segon patró —de criteri majoritari i desproporcionalitzador— s'estructura sobre una combinació única. En qualsevol cas, els efectes finals de cada sistema dependran també dels elements no normatius a què hem al.ludit.

Per això, cal repetir que una polèmica centrada sobre un únic element —la delimitació del districte, per exemple— és insuficient i per tant inútil. El nostre intent és justament de plantejar la problemàtica catalana en una perspectiva més àmplia i —pensem— més adequada i productiva.

2. ALGUNES PROPOSTES DE SISTEMA ELECTORAL PER A CATALUNYA.

2.1. Els condicionants

L'articulació d'un sistema electoral per a la Catalunya autònoma presenta, en aquest moment, dos tipus de condicionaments. En primer lloc, els condicionants de tipus jurídic, és a dir, les prescripcions legals vigents a les quals s'ha de sotmetre qualsevulla normativa del procés electoral i que es contenen bàsicament en la Constitució espanyola de 1978 i en l'Estatut de 1979.

En segon lloc, els condicionants de tipus demogràfic i socio-polític que configuren la societat catalana, agent col.lectiu de la decisió electoral.

Examinarem consecutivament aquests elements previs a tota proposta de regulació electoral, fent notar alguns dels seus aspectes més destacats.

2.1.1. Els condicionants legals

El text bàsic que ha d'enquadrar la futura llei electoral catalana és l'article, 31, 1 de l'Estatut que declara:

> "El Parlament serà elegit per un termini de quatre anys, per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, d'acord amb la llei electoral que el mateix Parlament aprovarà. El sistema electoral serà de representació proporcional i assegurarà, a més, l'adequada representació de totes les zones del territori de Catalunya."

D'aquest precepte, podem ressaltar els punts que presenten un major interès per al nostre tema:

a) Dels principis reguladors de l'elecció, volem destacar l'afirmació de *sufragi igual*, que elimina la possibilitat de sufragi plural i dóna base legal a exigir que tots els vots tendeixin a aconseguir una mateixa incidència sobre la representació parlamentària final.

b) Es propugna un sistema de *representació proporcional*, que descarta la possibilitat de fórmules majoritàries i obliga a l'adopció de fórmules que apuntin a la proporcionalitat entre la quota de preferències electorals i la quota de representació, parlamentària. Pot també donar base legal a desqualificar jurídicament els sistemes que, tot i afirmant-se formalment com a "proporcionals", no respectin en la pràctica el principi de la proporcionalitat.

c) No es determina *el nombre total de diputats* que integraran el Parlament català. L'actual composició de 135 diputats té, per tant, un caràcter provisional d'acord amb la Disposició Transitòria Quarta. La composició definitiva del Parlament quedarà establerta per la corresponent llei institucional o per la pròpia llei electoral, seguint una pràctica que no és infreqüent en d'altres sistemes constitucionals. En conseqüència, és possible plantejar-se una ampliació o reducció del total de membres del Parlament a efectes de regulació electoral.

d) No s'estableix *la forma de distribució dels diputats entre possibles districtes*, ni la configuració d'aquests. Queda, per tant, la porta oberta a diversitat d'enfocs en la determinació de circumscripcions i en la manera de distribuir la representació entre elles.

e) Es declara que el sistema electoral "assegurarà, a més, l'*adequada representació de totes les zones del territori* de Catalunya". Aquesta prescripció de caràcter general i indeterminat —l'expressió "adequada" no és massa aclaridora— sembla en principi destinada a influir sobre la configuració dels possibles districtes electorals i el repartiment corresponent d'escons entre ells. Es tracta, com és sabut, d'un punt conflictiu que ha enfrontat a les diverses forces polítiques de Catalunya. La clàusula que recull l'article 31,1 —com a fruit d'un compromís— és prou ambigua com a per facilitar interpretacions diverses. ¿Què cal entendre per "zones del territori": províncies, comarques, altres divisions futures? ¿Què vol dir "representació adequada"? ¿quin és el criteri d'"adequació": polític, matemàtic, demogràfic, de composició socioprofessional? ¿Es tracta d'una referència a un criteri de "representació territorial", com a substitució o com a complement de la tradicional representació personal?

És clar que la resposta a aquests interrogants vindrà influïda per la posició política dels diversos opinants. En tot cas, volem posar de manifest que aquesta declaració estatutària haurà de ser interpretada de forma complementària amb les altres prescripcions que fan referència al sistema electoral en conjunt.

2.1.2. Els condicionaments de fet

Volem destacar alguns aspectes de la realitat catalana que emmarquen la problemàtica electoral que ens ocupa.

a) En primer lloc, és patent la importància del *desequilibri poblacional català*. La concentració de la població en la conurbació barcelonina, i la diferent dinàmica de creixement-decreixement demogràfic de les comarques configuren un mapa amb contrastos molt considerables. Tant si es tenen en compte les "províncies", com si s'analitzen les comarques de 1936, el territori català presenta intensitats de població extraordinàriament allunyades i sense gaire equivalència en altres societats europees. Els quadres següents, referit el primer a la població, i el segon al cens electoral són prou eloqüents.

b) Una segona consideració deriva de *la inexistència d'una divisió territorial* catalana plenament consolidada i admesa. La tradicional divisió centralista en quatre "províncies" ha estat de sempre impugnada com a exòtica, malgrat la creació de dinàmiques "provincialistes" de certa entitat en algunes zones del país. Per altra part, altres divisions o zonificacions no han tingut traducció legal o administrativa efectiva: és el cas de les "comarques" de la Generalitat republicana que, si bé han estat base d'ordenació per a treballs de documentació, estadística i planejament, no han tingut vigència político-administrativa. Obert altre cop el debat sobre la possible divisió administrativa catalana,

QUADRE 2. Població, superfície i densitat a Catalunya (1975)

	Població de fet % s/ Catalunya	Superfície % s/ Catal.	Densitat hab/ km2
Area Metropolitana de Barcelona	70,94	10,24	1.225
Resta prov. Barcelona	6,53	13,94	83
Prov de Barcelona (total)	77,47	24,17	566
Prov de Tarragona	8,56	19,71	77
Prov de Girona	7,80	18,42	75
Prov de Lleida	6,17	37,70	29
Total Catalunya	100,00	100,00	177

(Font. Lluís Recolons, Els habitants, in Catalunya: Home i Territori, Editorial Blume, 1979, pàg.)

QUADRE 3. Cens electoral de Catalunya (1978)

Província	Total electors (31.12-78)	%electors sobre total Catalunya
Barcelona	3.371.558	77,34
Tarragona	385.949	8,85
Girona	336.298	7,71
Lleida	265.083	6,09
Total Catalunya	4.358.888	100,00

(Font. Estadística i Societat, núm. 2, Institut Central de Documentació i Estadística de la Generalitat de Catalunya, febrer 1980)

la futura llei electoral es troba mancada d'un punt de referència que, sense obligar a una traducció immediata, podria assenyalar alguns criteris.

c) Una tercera observació condicionant resulta de la *implantació de la força electoral* dels partits en el territori de Catalunya. En el període 1977-1980, les diverses forces polítiques han manifestat un determinat patró de divisió del seu vot i, alhora una pauta de distribució territorial del mateix que situa en condicions relativament diverses els diferents partits: partits que presenten una distribució electoral relativament homogènia per tot el territori, partits que presenten un grau elevat de concentració en determinades zones. Aquest fet —que no és estrany en el comportament electoral d'altres societats— ha de comptar en el nostre cas amb la circumstància acumulada de la concentració demogràfica. D'aquí que la traducció vots-representació parla-

mentària pugui quedar molt influïda per la concurrència dels dos fenòmens esmentats: el desequilibri de concentració de la població i el desequilibri de la concentració de força electoral. (9).

Aquests condicionants legals i fàctics que acabem de sintetitzar hauran de ser tinguts en consideració per qualsevol projecte de normativa electoral catalana: no podran esquivar-se les determinacions jurídiques ni podran ignorar-se les realitats si es pretén un sistema amb el grau suficient d'acceptació i de legitimació. Però, tot i respectant fonamentalment les exigències esmentades, és possible imaginar una varietat de procediments, sobre la base de combinar els elements centrals de tot sistema electoral.

2.2. Els criteris orientadors

Abans de passar a l'exposició dels possibles models de regulació electoral, volem deixar clars alguns dels principals criteris orientadors que han estat seguits en l'elecció d'aquells models.

Aquests criteris deriven de les exigències del marc estatutari i de la situació catalana, a què acabem de referir-nos en el punt anterior. Podem esquematitzar-los de la manera següent:

a) En primer lloc, deixem afirmat el *principi d'igualtat de vot* que marca l'article 31.1 de l'Estatut de 1979. A més de la regla expressada en "un home, un vot", cal tenir present la regla formulada en la frase "un vot, un valor". És a dir, no pot existir discriminació en el sufragi per raó de l'origen territorial o de la preferència política del ciutadà que l'emet.

b) En segon lloc —i com a conseqüència del principi anterior—, ha de tendir-se a *la proporcionalitat real dels efectes del sistema.* Això té una doble incidència: en la fórmula electoral o de conversió de preferències electorals en representació parlamentària i en la delimitació de districtes i distribució d'escons entre aquests.

c) Aquesta orientació proporcional del sistema requereix una *quantitat total de diputats* no excessivament reduïda: la restricció en la composició global del Parlament portaria a limitar també la proporcionalitat. Considerem, per tant, que 135 diputats per al Parlament català —xifra provisional actual— és en certa manera un mínim que no pot rebaixar-se sense qüestionar l'efectivitat de la proporcionalitat. El quadre núm. 4 ens orienta sobre el total de diputats d'alguns països amb població inferior als 15 milions d'habitants. Tots ells —excepte Bèlgica i Holanda, els més poblats— presenten una proporció habitants-diputat inferior a la catalana actual. Cal tenir en compte, però, el caràcter estatal de les societats polítiques que el comparem, així com la naturalesa unitària o federal d'aquelles.

9. La diversa implantació territorial de cadascuna de les forces polítiques catalanes pot ser comprovada en els treballs de tipus cartogràfic realitzats sobre les consultes electorals darreres. Un panorama a EQUIP de SOCIOLOGIA ELECTORAL (U.A.B.), *Atlas electoral de Catalunya 1976-1980*, Barcelona, 1981.

QUADRE 4. Relació entre població total i dimensió del Parlament en països "petits".

	Població total (en milers)	Número de Diputats	Habitants X Diputat (en milers)
Catalunya (1932)	2.800	85	32,9
Irlanda	3.000	148	20 (B)
Israel	3.200	120	26
Noruega	4.000	155	26
Finlàndia	4.600	200	23
Dinamarca	5.000	179	28
Catalunya (1980)	6.000	135	44,5
Àustria	7.000	183	38,2(B) (F)
Suïssa	7.800	200	39 (B) (F)
Suècia	8.300	349	23,8
Bèlgica	10.000	212	47 (B) (R)
Holanda	13.500	150	90 (B)

(B) Parlament Bicameral
(F) Estructura Federal
(R) Estructura Regionalitzada

d) Pel que fa a la determinació de la *fórmula electoral, ens semblen vàlides* totes les modalitats de fórmules electorals de criteri proporcionalista que històricament s'han aplicat o s'apliquen en el dret electoral comparat. Són diverses les variants existents, així com la possibilitat de combinar en un mateix sistema variables diferents (10).

En qualsevol cas, cal tenir present que l'eficàcia proporcional dependrà en últim terme de la seva relació amb els altres elements del sistema, especialment, dels que es refereixen al districte o circumscripció.

e) La *delimitació de circumscripcions* —en el cas que es consideri necessària— haurà de respectar límits d'una relativa homogeneïtat geogràfica, humana i administrativa. El problema és aquí prou complicat, ja que no sempre serà possible compatibilitzar aquesta exigència amb altres criteris.

f) *La distribució d'escons entre les possibles circumscripcions haurà* d'ajustar-se la quota resultant de dividir el nombre total d'habitants pel nombre total d'escons del Parlament, a fi de garantir la igualtat de vot entre els ciutadans de totes les terres de Catalunya. L'aplicació d'aquesta regla podrà observar uns "marges de tolerància", tant per impossibilitat tècnica d'un ajustament exacte, com per l'eventual ponderació de criteris com l'apuntat en la clàusula de l'art. 31,1 sobre "representació adequada de totes les zones del territori" (11).

10. La combinació de fórmules és un recurs freqüent en la sistemàtica electoral d'orientació proporcionalista. Vegeu-ne una expressió en el quadre n. 1, publicat a la pàg. d'aquest mateix treball.

11. En els sistemes d'orientació proporcional, l'assignació d'escons entre les circums-

Sobre aquest extrem, cal remarcar que la doctrina tradicional sobre la representació afirma que els parlamentaris "representen homes, i no territoris ni arbres". Això no obstant, la diversitat de densitats poblacionals en diferents territoris és tinguda en compte per algunes legislacions. És el cas de la normativa legal de Dinamarca, on es produeix una disparitat de densitats entres les àrees urbanes orientals i la península de Jutlàndia, que podria assimilar-se a la distància entre la concentració de l'àrea metropolitana de Barcelona i les altres comarques.

En la norma danesa, la distribució d'escons entre circumscripcions introdueix, juntament amb la població de cada circumscripció dos altres elements: el nombre d'electors i la superfície en Km2. multiplicada per un factor convingut. Els efectes d'aquest últim element en la distribució d'escons no són, però, massa importants.

g) D'acord amb comprovacions empíriques, la proporcionalitat del sistema electoral exigeix que les circumscripcions tinguin una "*magnitud*" —*o nombre de representants per districte*— no inferior a set. Altrament, l'aplicació de fórmules proporcionalistes dóna resultats no proporcionals i provoca la no correspondència entre el mapa de les preferències electorals i el mapa de la representació parlamentaària (12).

h) Pel que fa a la "*barrera electoral*", és necessari afirmar que la seva admissió depén sobretot de criteris polítics. Es tracta d'un instrument deliberadament desproporcionalitzador, com hem vist més amunt. En les nostres hipòtesis, hem treballat sobre les dues possibilitats: existència o inexistència de barrera mínima. Així ho fem constar en l'exposició de cadascun del sistemes proposats.

cripcions pot seguir procediments diversos. Les dues vies generals d'assignació són les que exposem aquí de manera sintètica:

a) Un primer sistema procedeix segons les etapes següents:
   - determinació legal del total de parlamentaris a elegir;
   - obtenció de la quota habitants-diputat, mitjançant la divisió entre el total de la població del país i el total de parlamentaris fixat;
   - atribució a circumscripcions predefinides del seu nombre de diputats, calculant la relació entre la població de la circumscripció i la quota abans esmentada.

b) Un segon sistema seguirà l'itinerari següent:
   - determinació legal d'una quota d'habitants per cada diputat a elegir;
   - atribució a cricumscripcions predefinides del nombre d'escons resultant de dividir la població de la circumscripció per la quota determinada;
   - obtenció d'un total de parlamentaris variable segons les modificacions de la població.

En el cas català, la inexistència de circumscripcions predeterminades (amb l'excepció de les províncies administratives) plantejarà la necessitat de procedir a una delimitació de zones que tindrà present els criteris de població i de relativa homogeneïtat sociogeogràfica. Partir de la comarca de 1936 com a peça-base podria ser una via relativament legitimada: les circumscripcions resultarien d'agregar o dividir les comarques, d'acord amb les quotes de població establertes legalment per a cada escó.

12. Vegeu RAE, D. W., *The political consequences of Electoral Laws*, New Haven, 1971 (2 ed.) (Hi ha traducció castellana).

2.3. L'origen de les propostes

La combinació d'aquests vuit criteris orientadors, que creiem derivats de les premisses legals i reals de la situació catalana, ens ha permés estructurar set propostes de sistema electoral per a Catalunya.

Es tracta de sistemes inspirats en la legislació europea, que presenten punts d'interès per al nostre cas. Tres d'ells (Dinamarca, Àustria i Holanda) s'apliquen en Estats de territori similar o inferior en superfície al català i amb població inferior als 15 milions d'habitants. Pretenen, igualmente, corregir un cert desequilibri —no tan acusat com el català— en l'assentament de la població, amb la utilització de tres instruments distintius: el "pool" o fons comú de diputats en el cas de Dinamarca, la distribució de diputats en dos nivells en el cas d'Àustria i el districte únic en el cas d'Holanda.

Juntament amb aquests tres models —lliurement adaptats a les nostres circumstàncies—, hem adoptat també una versió del sistema electoral de la República Federal Alemanya, molt popular en les polèmiques entre "soi-disants" experts però menys conegut en les seves reals dimensions i funcionament efectiu.

Finalment, incorporem igualment una versió del sistema electoral de la Disposició Transitòria Quarta de l'Estatut, però aplicat sobre sis circumscipcions electorals en lloc de quatre. Els rumors sobre una modificació del mapa "provincial" de Catalunya amb finalitats administratives i/o electoralistes poden justificar aquesta adaptació per a comparar-la amb els altres models.

2.4. Les dades electorals de l'aplicació

Per a l'aplicació dels models esmentats, hem operat amb els resultats de les eleccions al Parlament català de 20 de març de 1980, les últimes celebrades al país. Tractant-se dels únics disponibles en aquest gènere de consulta electoral, no permeten altres alternatives.

Cal deixar, per tant, ben clar que la comparació arrenca de dues hipòtesis:

a) que el comportament electoral dels catalans hagi quedat estabilitzat segons les pautes expressades en la consulta del 20 de març de 1980 (13);

b) que l'alteració de les regles legals —fórmula, districte, etc.— no influeixi sobre les actituds de l'elector, modificant la seva preferència d'acord amb altres procediments de decisió.

Només tenint en compte que considerem com a constants aquests dos elements, podrem comparar més endavant el funcionament simulat dels diversos models electorals aplicats, la descripció dels quals és el tema de l'apartat següent.

13. Les aplicacions presentades es basen en els resultats de les eleccions al Parlament del 20 de març de 1980, publicats a EQUIP de SOCIOLOGIA ELECTORA (U.A.B.), *Atlas Electoral de Catalunya 1976-1980*, Barcelona 1981.

2.5. La descripció de les propostes

Presentem tot seguit i de forma esquemàtica els models de sistema electoral que hem utilitzat en el nostre treball. De cadascun d'ells donem els trets principals, completats amb els quadres annexos i mapes, pel que fa a la delimitació de circumscripcions electorals.

Com hem assenyalat en parlar de l'origen d'aquestes propostes, hem partit de sistemes electorals ja existents en altres països i, per a millor identificació hem donat a cadascuna d'elles "la denominació d'origen". Però cal advertir que —als efectes que ens proposem— hem operat amb versions relativament modificades i àdhuc simplificades del conjunt d'elements que componen els sistemes originaris.

En qualsevol cas, hem respectat els seus aspectes definitoris i que més interès presenten de cara a la seva possible utilització a Catalunya, especialment pel que fa referència a l'atribució d'escons i a les exigències de proporcionalitat.

Hem deixat de banda, pel contrari, algun altre punt que podria també tenir un cert interès, però que mereixeria un treball específic. Hem obviat, per exemple, el tema del vot preferencial, és a dir, la possibilitat que l'elector expressi algun tipus de preferència entre els candidats d'una mateixa llista. Existeixen, quant a aquest punt, procediments relativament complexos en diversos països. Un altre aspecte no tractat és la possible connexió entre candidats o candidatures i determinats territoris per la via del procediment de presentació i no únicament pel de l'atribució dels escons.

Finalment, hem de deixar clar el principi que ha guiat la proposta —per altra part, aproximada i flexible (vegeu annexos) (14)— de demarcacions electorals territorials en els models que les requerien. Tant pel que fa al model I —que reclama districte uninominals— com als models II i III —que necessiten de districtes plurinominals—, ens hem guiat per criteris d'equilibri poblacional i d'una certa coherència sociogeogràfica. Cal advertir, però, que ni la nostra formació professional ni la dedicació aplicada a aquest extrem, ens permeten una rígida defensa de les propostes de divisió. No és aquest el punt central del nostre argument que seria igualment vàlid si s'apliqués a d'altres divisions electorals territorials, respectuoses amb els criteris mínims que ens han guiat a nosaltres. Això ens permet afirmar un cop més que una polèmica centrada únicament en el tema del districte és enganyadora i poc útil per la seva mateixa insuficiència de perspectiva tècnica i política.

1) Model I ("Alemany")

Resum.— Sistema de representació "proporcional personalitzada", en què cada elector disposa de dos vots: l'un per a una elecció majoritària en un districte uninominal i l'altre per a una elecció proporcional (d'Hondt) en un districte únic nacional plurinominal.

14. Els Annexos, amb la delimitació de districtes i el prorrateig electoral corresponent es presenten a les pàgs.

Característiques.–

1) Total de parlamentaris a elegir: 135

2) Circumscripció: Combinació de dos tipus de circumscripció.

a) Districtes uninominals. 67 districtes (14).

Població. Es pretén que cada districte comprengui aproximadament uns 80.000 habitants, amb una variació general de ± 30.000 habitants.

Delimitació (14). Es realitza a partir de la divisió municipal actual i de la comarcal de 1936. Són districtes uninominals:

— tots els municipis de més de 50.000 habitants o —en el cas de Barcelona i d'altres grans ciutats—, els districtes o barris municipals;

— comarques aïllades, agrupades o divididas, segons població.

Revisió de límits. Es necessària la revisió periòdica de la delimitació dels districtes uninominals segons les variacions del cens de població decennal. La revisió correspon a una comissió independent.

b) Districte plurinominal únic (135 escons) per a tot el territori de Catalunya.

3) Fórmula electoral: Combinació de dues fórmules.

a) Fórmula de majoria simple en l'elecció en els districtes uninominals.
b) Fórmula proporcional d'Hondt en l'elecció del districte plurinominal únic.

4) Forma de votació. Cada elector disposa de dos vots. Un *primer vot* és destinat a l'elecció per majoria simple d'un candidat en un districte uninominal (67 escons). Un *segon vot* és destinat a l'elecció per fórmula proporcional (D'Hondt) d'una llista nacional de partit o coalició en el districte plurinominal únic de tot Catalunya (135 escons).

5) Atribució d'escons. Té quatre fases principals.

1. En cada districte uninominal, l'escó únic és atribuït per majoria simple dels "primers" vots emesos en el districte corresponent.
2. Quant a la circumscripció única plurinominal, cada llista aconsegueix el número d'escons que resulta de l'aplicació del mètode d'Hondt a la suma dels "segons" vots agregats a nivell nacional.
3. Es dedueix del total d'escons atribuïts a cada llista de partit la quantitat de diputats que el pàrtit en qüestió ha aconseguit en els districtes uninominals. La diferència és completada amb els candidats de la seva llista nacional.
4. Si algun partit ha obtingut en base a l'elecció en districtes uninominals més diputats dels que li pertoquen en el repartiment proporcional nacional, els conservarà tanmateix, aumentant per tant el total de parlamentaris durant aquella concreta legislatura.

6) *Barrera mínima.* Només són admesos a la distribució nacional d'escons en base proporcional aquelles listes o partits que hagin superat el 2 per cent dels vots emesos a nivell nacional o que hagin obtingut el mínim d'un escó en les eleccions per districtes uninominals.

7) *Observacions.* L'efecte conjunt de la doble distribució d'escons és de sentit proporcionalitzador, alterat bàsicament per l'existència de la "barrera mínima", que en el nostre model s'ha conservat en atenció al precedent alemany i a la norma de 1979, si bé moderant-lo en l'aplicació a nivell nacional i no "provincial".

2) Model II ("danès")

Resum.— Sistema de representació proporcional, amb relativa ponderació de les densitats de població de cada territori que és equilibrada amb la distribució d'un "pool" o fons de compensació d'escons a escala nacional.

Característiques.–

1) *Total de parlamentaris a elegir:* 199, dels quals 158 s'elegeixen en districtes plurinominals, mentre que els 41 restants constitueixen el "fons de compensació" i són assignats a escala nacional.

2) *Circumscripció.* 13 districtes plurinominals, amb número d'escons generalment no inferior a 6, amb un mínim de 2 i un màxim de 48.

   Població. Es procura que la distribució de diputats per districte segueixi la proporció d'un diputat cada 38.000 habitants.

   Delimitació (14). Es basa en les comarques de 1936 o en la seva agrupació o divisió. La ciutat de Barcelona és considerada districte plurinominal. L'agrupació de comarques —quan cal— procura respectar les vegueries de 1936.

   Revisió. Es obligada la revisió periòdica del nombre de diputats concedit a cada districte, d'acord amb les variacions registrades pels censos periòdics de població.

3) *Fórmula electoral.* Combina dues fórmules:

   a) Fórmula proporcional de la mitjana més elevada (mètode rectificat Sainte-Lague) per a l'atribució dels 158 escons dels districtes plurinominals.

   b) Fórmula proporcional de la resta més elevada per a l'atribució dels 41 escons del "fons de compensació" elegits sobre base nacional.

4) *Atribució d'escons.* Les principals fases són les següents:

   1.La primera distribució a nivell de districte plurinominal es fa aplicant la

fórmula rectificada Sainte Lague (quocients més elevats obtinguts per divisors modificats: 1,4-3-5-7...).

2. La segona distribució, que afecta els 41 escons del "fons de compensació" es realitza sobre la base dels totals de vots obtinguts a escala nacional per cada partit o llista. Aquest total és dividit per 199 (total de parlamentaris) en aplicació de la regla de la resta més elevada. S'obté, aleshores, el total d'escons corresponent a cada partit o llista que veuran incrementats —amb càrrec al "fons de compensació"— els escons ja aconseguits en la primera distribució de districte.

3. S'inicia finalment un tercer procés per a atribuir els escons que cada partit obté del "fons" a les diverses regions o territoris (aquest procediment no és detallat en la nostra hipòtesi).

5) Barrera mínima. Hem aplicat una barrera mínima del 2 per cent dels vots emesos a nivell de districte.

6) Observacions. La segona distribució d'escons, mitjançant el dispositiu del "fons de compensació", proporcionalitza i reequilibra l'elecció per districtes, que resulta relativament més avantatjosa per a les poblacions d'alguns territoris i per a determinades forces polítiques.

3) Model III ("austríac")

Resum. Sistema de representació proporcional, basat en una assignació d'escons a dos nivells: districte, primer, i "regió electoral", després.

Característiques:—

1) Total de parlamentaris a elegir: 158.

2) Circumscripció (14). Dos nivells complementaris:

a) 13 districtes plurinominals, amb un nombre d'escons generalment no inferior a 6, amb un mínim de 2 i un màxim de 48. Els criteris de delimitació són els mateixos del model II.

b) 5 regions electorals, constituïdes per agregació de districtes.

3) Fórmula electoral. Es combinen dues fórmules:

a) Fórmula proporcional del quocient electoral en el districte electoral (Hagenbach-Bischoff).

b) Fórmula proporcional de la mitjana més elevada (d'Hondt) en la regió electoral.

4) Atribució d'escons. Es realitza en dues etapes.

1. En cada districte electoral, s'aplica la fórmula del quocient (o resta més elevada), que deixa sense atribuir una quantitat determinada

d'escons.

2. En cada regió electoral, es procedeix a l'atribució de tots els escons residuals dels districtes que comprèn, utilitzant la fórmula d'Hondt sobre l'agregació regional de residus o resta de vots produïts en la primera etapa.

3. Hem operat sobre dues variants del mateix model:
   — *Variant III a:* la segona atribució d'escons es realitza sobre la base de 5 regions electorals.
   — *Variant III b:* La segona atribució d'escons es produeix sobre la base d'una regió electoral única, que comprèn tot el territori nacional.

5) Barrera mínima. Hem aplicat la barrera mínima del 2 per cent a nivell de districte per a la primera atribució d'escons. Per a la segona, hem establert una barrera del 2 per cent a escala nacional o alternativament— l'obtenció d'un diputat en la primera atribució de districte.

4) Model IV ("holandès")

Resum. Sistema de representació proporcional basat en l'existència del districte únic nacional.

Característiques.—

1) Total de parlamentaris a elegir: 135

2) Circumscripció. És única, és a dir, el territori nacional constitueix una sola circumscripció. No hi ha, doncs, necessitat de delimitació de districtes.

3) Fórmula electoral. Bàsicament, fórmula proporcional de la resta més elevada.

4) Atribució d'escons. La distribució d'escons a nivell de tot el territori es realitza aplicant la fórmula proporcional de la resta més elevada. (En el cas holandès, després de l'atribució d'escons per càlcul del quocient, es comprova si els escons residuals o no atribuïts per insuficiència o fracció del quocient, són menys de 19. En aquest cas, se segueix aplicant la fórmula de la resta més elevada. En canvi, si els escons no atribuïts són 19 o més, s'aplicarà la fórmula proporcional d'Hondt per a la distribució d'aquests escons residuals).

5) Barrera mínima. En la *variant IV a* d'aquest model, no hem aplicat cap requisit de "barrera mínima". En canvi, en la *variant IV b*, hem aplicat la "barrera mínima" del dos per cent dels vots a nivell nacional.

6) Observacions. El districte nacional únic proporcionalitza la representació parlamentària des del punt de vista de l'orientació partidària, però tras-

llada als mateixos partits la responsabilitat de buscar una proporcionalització per territoris. Això es pretén mitjançant un sistema de presentació de llistes-candidatures per zones o regions administratives.

5) Model V (6 províncies)

Resum. Adapta la normativa electoral de 1979 a una suposada divisió de Catalunya en 6 províncies o "districtes electorals".

Característiques. —

1) *Total de parlamentaris:* 152.

2) *Circumscripció* (14). 6 districtes plurinominals.

   Població. Es procura que la distribució de diputats per districte segueixi una proporció equivalent, amb algunes ponderacions específiques que primen els territoris menys poblats de Catalunya:

   a) Barcelona-Àrea Metropolitana elegiria un diputat per cada 50.000 habitants.

   b) Els altres 5 districtes eligirien un diputat per cada 40.000 habitants, amb una prima inicial de 4 escons per a cadascun dels districtes.

   Delimitació (14). Es conserven les actuals circumscripcions de Girona i Lleida, per una part, i se segreguen de Barcelona i de Tarragona, les de Manresa (Bages, Anoia, Osona, Berguedà) i de Tortosa (Baix Ebre, Montsià, Ribera i Terra Alta), respectivament.

3) *Fórmula electoral.* Fórmula proporcional (mètode d'Hondt).

4) *Atribució d'escons.* A escala de districte per mètode d'Hondt.

5) *Barrera mínima.* S'exigeix el 2 per cent dels vots vàlids per a participar en la distribució d'escons.

2.6. La comparació dels efectes de les propostes

Simulant la vigència dels models descrits com a sistemes electorals per a Catalunya, hem establert la comparació entre els seus efectes més importants, particularment en dos temes que són centrals en tota normativa electoral i, més precisament, en el cas de Catalunya. Aquests temes són:

a) el prorrateig electoral o distribució d'escons parlamentaris segons la població dels territoris, i

b) la relació entre vots i escons obtinguts per cada força política o proporcionalitat parlamentària.

Si sobre un esquema "idealitzat", tant el prorrateig electoral com la proporcionalitat parlamentària haurien d'aspirar al màxim grau d'exactitud, tant l'una com l'altra dimensió de tot sistema electoral presenten límits reals d'abast polític. Destaquem-ne un per a cada dimensió:

a) El prorrateig electoral ve corregit en ocasions per consideracions de tipus territorial i demogràfic. És el cas de Catalunya, on la concentració de població aconsella introduir elements de ponderació en el càlcul del prorrateig. Així ho hem fet en totes les propostes que hem analitzat, llevat òbviament de les que es basen (model "holandès") en el districte únic.

b) La proporcionalitat vots-escons també és rectificada per condicionants de tipus polític, quan s'afirma que una "excessiva" disgregació de la representació parlamentària afecta a l'estabilitat i solidesa dels executius. El tema és prou complex com per a escapar d'explicacions que es basin en l'efecte d'un sol factor, però cal no negligir-ne la part que correspongui a la normativa electoral. Per això s'introdueixen en força sistemes electorals dispositius de disminució de la proporcionalitat —eufemísticament denominats "correctors"—, entre els quals el més conegut és la "barrera mínima".

Tenint present, doncs, aquests límits reals als dos eixos o principis de la normativa electoral proporcionalista, hem comparat els efectes que ens ofereixen els set supòsits estudiats.

1) La relació població-escons o "prorrateig electoral"

El quadre n. 5 compara aquesta dimensió en els diferents supòstis, amb inclusió de la produïda en la normativa de l'Estatut de 1979. Es precisen en el quadre esmentat:

— el total d'escons parlamentaris en cada model;
— la mitjana d'habitants per escó a escala nacional;
— el nombre total de districtes;
— el màxim i el mínim de la relació habitants-escó en els diversos districtes;
— la relació entre el màxim i el mínim de la relació habitants-escó;
la mitjana d'escons per districte, i
— el màxim i el mínim d'escons per districte.

Cadascuna d'aquestes expressions del prorrateig electoral pot suggerir una sèrie de reflexions. Per exemple, el total d'escons parlamentaris pot ser valorat contrastant, per una banda, les exigències d'un adequat prorrateig i, per l'altra, els criteris d'economia, d'eficàcia parlamentària i d'imatge o legitimació. En un altre punt, de la mitjana d'escons per districte i del màxim i mínim de diputats que s'atribueixen a cada circumscripció poden deduir-se conseqüències sobre l'efectiva proporcionalitat de la fórmula aplicada.

Però, ens interessa sobretot examinar el punt 5 del quadre, que és el més expressiu del prorrateig. Les magnituds comparades en el punt 5 expressen la relació existent entre el valor més elevat i el valor més reduït de la proporció habitants-escó en l'escala de tots els districtes. Com més gran sigui aquesta

QUADRE 5. Proporcionalitat de la representació parlamentària per Districtes. Comparació entre possibles sistemes electorals aplicats a Catalunya.

	1979	I	II	III a	III b	IV a	IV b	V
Total escons parlamentaris	135	135	199	158	158	135	135	152
Població per escó (en milers)	44,5	44,5 (78,9)	30,6	38,4	38,4	44,5	44,5	40
Número total de Districtes	4	67	13	13	13	1	1	6
Max. habitants Mín. per escó (en milers)	55,5 23,9	130 55	37 25	37 25	37 25	44,5	44,5	50 19
Relació Max / Mín.	2,32	2,36	1,48	1,48	1,48	1	1	2,67
Escons per districte	34	1	12,1	12,1	12,1	135	135	25
Max. Escons Mín. per Districte	85 15	1	48 2	48 2	48 2	—	—	87 8

magnitud, més elevada serà la diferència i, per tant, menys proporcionat el prorrateig electoral. En canvi, quan la magnitud és 1 ó s'acosta al valor 1, ens trobem davant de la igualtat total en la distribució d'escons entre les poblacions dels diversos districtes o territoris.

Dit d'una altra manera: el vot dels habitants dels diversos territoris tindrà un valor igual quan la magnitud referida sigui 1 ó pròxima a 1. En incrementar-se aquesta magnitud, augmentarà així mateix la desigualtat de valor del vot entre els ciutadans dels diferents districtes.

Si ordenem els diversos models d'acord amb una escala d'"igualtat de vot" que vagi de més a menys igualtat, ens trobaríem amb la següent gradació:

Valor 1 — model IV a (holandès)
— model IV b (holandès)
Valor 1,48 — model III a (austríac)
— model III b (austríac)
— model II (danès)
Valor 2,32 — model Catalunya 1979
Valor 2,36 — model I (alemany)
Valor 2,67 — model V (Catalunya 6 províncies)

Lògicament, els dos primers models (holandès a i holandès b) presenten la màxima igualtat —tots els vots tenen el mateix valor—, car es tracta de sis-

temes amb districte únic, on no existeixen per definició diferències entre diversos districtes. Desviacions menors (entorn de 1,5) de la igualtat ens són donades pels tres models (austríac a, austríac b i danès), mentre que aquestes desviacions de la igualtat són ja superiors a 2 en els altres tres models analitzats (Catalunya 1979, alemany i Catalunya "6 províncies"). En l'últim d'aquests tres, el valor de vot del ciutadà del districte més afavorit representa 2,67 cops més que el valor de 1 vot del ciutadà del districte més perjudicat.

A partir d'aquestes dades, només els criteris polítics —combinats amb d'altres elements tècnics— poden recomanar l'opció més aconsellable. Cal fer notar, però, que tot desequilibri en la igualtat de vot que superi la relació de 2,5 a 1 introdueix elements de distorsió de la representació d'un cert abast i, com a conseqüència, pot condicionar la legitimació de tot el sistema davant de sectors de l'opinió que poden considerar-se excessivament perjudicats.

Si es manté, en canvi, un desequilibri inferior, és més fàcil considerar que queda ja suficientment salvada la ponderació de representació segons densitats de població, sense que es posi en perill la legitimitat de sistema en el seu conjunt.

2) La relació vots-escons o proporcionalitat parlamentària

La segona qüestió definitòria d'un sistema electoral és la relació més o menys proporcional existent entre la força electoral de cada partit i la seva representació en el parlament. Expressat en altres paraules, per seguir el fil de l'exposició, es tracta de comprovar la igualtat o desigualtat de valor del vot entre els electors de les diverses forces polítiques en el moment del repartiment dels escons.

En el quadre n. 6 exposem els efectes dels diversos models simulats des d'aquesta perspectiva, a partir dels resultats electorals del 20 de març de 1980. Fem constar en aquest quadre i en columnes paral.leles les respectives distribucions percentuals d'escons entre partits.

QUADRE 6. Composició parlamentària en % d'escons per partit. Comparació entre possibles sistemes electorals aplicats a Catalunya

Partits	% Vots	% Escons per partit segons diferents sistemes electorals							
	20.3.80	1979*	I	II	III a	III b	IV a	IV b	V
AP (SC)	2,3	1,5	2,2	2,5	1,9	2,5	2,2	3,0	1,3
CC-UCD	10,5	13,3	11,1	11,1	11,4	11,4	11,1	11,1	12,5
CiU	27,7	31,9	30,4	29,6	30,4	29,7	28,1	29,6	32,9
ERC	8,9	9,6	9,6	9,5	9,5	9,5	8,9	9,6	9,2
PSA	2,6	1,5	2,2	3,0	1,9	2,5	3,0	3,0	2,0
PSC	22,3	24,4	24,4	24,1	24,7	24,1	23,0	23,7	23,7
PSUC	18,7	17,8	20,0	20,1	20,3	20,3	19,3	20,0	18,4
Altres	6,5	—	—	—	—	—	4,4	—	—

* Amb barrera mínima del 2 per cent.

Per tal de fer relativament comparables els diversos models, hem decidit homogeneïtzat el nivell de la barrera mínima exigible, situant-la en el dos per cent dels sufragis emesos, fins i tot en el supòsit del sistema electoral de 1979. Aquesta hipòtesi de treball suscita dues consideracions, una d'ordre tècnic i una altra de tipus polític.

Des del punt de vista tècnic —i donada l'actual distribució de la població catalana—, l'efecte de la "barrera" en les diverses circumscripcions - siguin provincials o d'altre ordre— és considerablement divers, especialment quan posem en relació l'aglomeració metropolitana de la capital del país amb totes les altres demarcacions electorals. Això ens porta a apuntar la conveniència de marcar —si és creu necessari mantenir aquest element en el sistema electoral— una valoració diferent d'aquest segons la circumscripció a què s'apliqui.

Des del punt de vista polític, la fixació del 2 per cent ha tingut present la "talla" electoral que les forces polítiques catalanes han revelat en les precedents consultes electorals. Al costat de les cinc principals formacions, apareixen dues més que —fins ara— s'han situat entre el 2 i el 3 per cent dels vots, per damunt d'altres nuclis encara més reduïts. A efectes de comprovació de sistema, era útil tenir en compte aquest segon grup de partits (AP i/o Solidaritat Catalana i PSA). Dels seus efectes polítics, hem volgut fer-ne abstracció.

Passem ara a comparar la repercussió dels diversos models, a partir de l'esmentat quadre n. 6. Aquesta comparació ens permetrà extreure algunes observacions.

La primera constatació és que el model holandès I permet l'aparició de nous grups en l'escena parlamentària, atorgant-los el 4,4 per cent dels escons: es tracta —en aquest cas— de tres candidatures minoritàries ("Nacionalistes d'Esquerra", "Fuerza Nueva" i "Unitat pel Socialisme"). La segona observació revela la desigual relació vots-partits en cada model.

Però, per mesurar de forma comparada un índex de proporcionalitat del vot —o d'igualtat de vot entre electors de diverses opcions— hem confeccionat el quadre n. 7. En aquest quadre, anotem per a cada model o sistema els "décalages" màxims i mínims entre els respectius percentatges de sufragis i escons que experimenta cada partit. Un valor de l'índex que s'aproxima a 0 seria senyal de màxima proporcionalitat o d'absència de desigualtat de vot. En canvi, una distància en positiu o en negatiu revela una desviació de la proporcionalitat —i, per tant, l'aparició de la desigualtat de valor de vot—, ja sigui en benefici, ja sigui en detriment d'una força política qualsevol. Notem de passada que el "màxim benefici" correspon en general al partit més ben classificat i les pèrdues de valor més importants afecten als partits pitjor classificats: en tots els sistemes apareix sempre una relativa prima al guanyador i una relativa penalització als perdedors. Però el marge d'aquestes primes o penalitzacions pot variar en intensitat, deixant pràcticament intacta la proporcionalitat del sistema o desfigurant-lo de forma important segons els casos.

Per avaluar aquest punt, hem fet constar la distància entre la màxima i la mínima desviació de la proporcionalitat en cada model, a fi de tenir una magnitud comparable d'escala de diferències o desigualtats. Un sistema que provoqui, per una part, un fort benefici i, per altra, una forta penalització, serà el que doni la màxima cota de desproporció o desigualtat. Mentre que una escassa distància entre benefici i penalització revelaria una feble desproporcionalització.

QUADRE 7. Proporcionalitat de la representació parlamentària per preferències electorals expressades. Comparació de diferències de proporcionalitat entre percentatges de vots i d'escons.

Diferència entre %vots i %escons	1979*	Sistemes electorals I	II	IIIa	IIIb	IVa	IVb	V
Màxima Mínima	CiU +4,2 PSA – 1,1	CiU +2,7 PSA –0,4	CiU +1,9 AP +0,2	CiU +2,7 PSA –0,7	CiU +2,0 PSA –0,1	PSC +0,7 AP –0,1	CiU +1,9 PSA +0,4	CiU +5,2 AP –1,0
Distància entre "màxim benefici" i "màxima pèrdua"	5,3	3,1	1,7	3,4	2,1	0,8	1,5	6,2

* Amb barrera mínima del 2 per cent.

Comparant els nostres models, detectem el següent escalat de més a menys proporcionalitat:

Valor 0,8 — model IV a (holandès)

Valor 1,5 — model IV b (holandès)
Valor 1,7 — model II (danès)
Valor 2,1 — model III b (austríac)
Valor 3,1 — model I (alemany)

Valor 3,4 — model III a (austríac)
Valor 5,3 — model Catalunya 1979
Valor 6,2 — model V (Catalunya 6 províncies)

Notem que, entre el valor mínim i el valor màxim d'aquest escalat de desproporcionalització, existeix una diferència considerable —del 0,8 al 6,2—, malgrat aplicar-se a uns mateixos resultats electorals. Aquestes diferències són, precisament, les que deriven de la diversa composició de cadascun dels models quant als seus elements integrants, particularment pel que fa al districte, fórmula i barrera mínima.

Tres són els nivells que poden distingir-se en l'escala:

— per dessota del valor 1;
— valor entre 1 i 3, aproximadament;
— per damunt del valor 3.

Sota el primer nivell, apareix el model IV a (holandès), precisament l'únic al qual no s'ha aplicat cap mena de barrera mínima. En el segon nivell, se situen aquells models que, aplicant tots ells una barrera mínima del 2 per cent, inclouen algun mecanisme d'atribució d'escons en l'àmbit general de Catalunya. Finalment, en el tercer nivell apareixen aquells models que —també amb barrera mínima del 2 per cent—, només distribueixen els diputats sobre la base dels districtes.

Aquesta comparació ens permet d'afirmar la influència important de l'àmbit de l'atribució d'escons, amb relativa independència d'altres factors com són l'existència d'una barrera mínima o d'una determinada fórmula electoral. Notem, per reforçar aquesta observació, que fins i tot el model I (alemany) s'aproxima al segon nivell, degut a la utilització de l'àmbit nacional per a la distribució de diputats entre les diverses forces polítiques.

Aquesta utilització de l'àmbit nacional pot ser feta en fases diverses i responent a criteris de combinació amb altres nivells de distribució d'escons: els models que hem analitzat (danès, holandès, alemany i austríac) demostren la gamma de possibilitats que l'experiència estrangera ofereix en aquest punt.

Igualment, la fórmula electoral presenta —dintre de la seva fonamental proporcionalitat— variants amb efectes sensiblement diversos en igualtat de circumstàncies. Això es demostra, per exemple, si comparem l'índex de proporcionalitat del nostres models I i IV b que —operant sobre districte únic nacional— utilitzen fórmules electorals diferents: l'índex arriba a doblar-se.

Pel que fa a la "barrera mínima", la seva inclusió en un sistema electoral té importants efectes sobre la distribució d'escons. Però cal tenir en compte que existeix també una diversitat de concrecions de l'esmentada barrera:

quina magnitud ha de tenir? quin nivell d'aplicació: districte, regió, nacional?

De tot això podem extreure el caràcter indicatiu de les propostes o models examinats, que podríem derivar en multitud de variants per combinatòria dels seus elements bàsics.

2.7. Conclusions

La conclusió d'aquest treball no pot consistir en la recomanació d'un model o d'un sistema electoral específic. Com ja hem advertit, no ens trobem davant d'una qüestió "tècnica", sinó d'una decisió política en què intervenen alhora elements de negociació i elements d'imposició. L'objectiu del treball era únicament el de subministrar elements per al procés de la corresponent presa de decisió política. En aquesta línia, és possible formular algunes observacions de cara al debat que hagi de precedir a aquella decisió.

a) Tot sistema electoral és —com hem repetit sovint— un conjunt d'elements legals i sociopolítics. Les modificacions dels efectes del sistema depenen de la modificació dels seus components, sigui de forma aïllada, sigui de forma combinada.

b) Per tant, un debat sobre modificació d'un sistema electoral no pot quedar circumscrit a un sol dels seus components (districte, fórmula, barrera, etc.), si realment volen ponderar-se els seus possibles efectes aritmètics i polítics.

c) La història d'altres països amb tradició democràtica revela que la negociació per a la reforma del sistema electoral arriba a graus de complexitat i detall que, fins ara, han estat ignorats en les nostres latituds. Càlculs precisos sobre distribució d'escons, quocients i diferències mínimes de decimals són usuals en aquest tema polític, que no permet —excepte en cas de convulsió política profunda— uns grans marges de modificació un cop cristal.litzats els respectius interessos electorals.

d) Des d'aquesta perspectiva, és obvi que la correlació de forces polítiques determinarà les possibilitats de modificació del sistema en consonància amb els interessos electorals de cada grup i del seu marge negociador. Cal no oblidar, però, la repercussió que una determinada configuració del sistema electoral té sobre la mateixa legitimitat del règim democràtic. Un sistema electoral percebut com a "injust" per una part important de l'electorat debilita la mateixa constitució de la societat política. Quan aquesta societat té unes febles arrels democràtiques, el problema és encara més transcendent, sempre que no es vulgui desinteressar a la ciutadania de l'activitat electoral. En el cas de Catalunya, on la taxa històrica i més recent de l'abstenció és força elevada, aquest risc de desinterès electoral és massa gran per a no intentar d'evitar-lo amb tots els recursos possibles, entre els quals hi comptem la legitimació del propi sistema electoral.

4. Annexos

ANNEX I

DELIMITACIÓ DE DISTRICTES I PRORRATEIG ELECTORAL

1. Model I (Alemany)

Divisió territorial de Catalunya en 67 districte uninominals

Districtes	Hab. en milers*	
1	62	Vall d'Aran, P. Sobirà, P. Jussà, Alt Urgell i Cerdanya.
2	97	La Noguera, Urgell i Segarra.
3	86	Les Garrigues i Segrià (excepte Lleida-ciutat).
4	100	Lleida-ciutat.
5	87	Ribera d'Ebre, Terra Alta i Montsià.
6	65	Baix Ebre.
7	65	Conca de Barberà, Priorat i Baix Camp (excepte Reus)
8	71	Reus.
9	94	Alt Camp, Baix Penedès i Tarragonès (excepte Tarragona-Ciutat).
10	100	Tarragona-ciutat.
11	72	Anoia.
12	81	Bages (excepte Manresa).
13	66	Manresa.
14	103	Osona.
15	55	Solsonès i Berguedà.
16	77	Ripollès i Garrotxa.
17	77	Alt Empordà.
18	76	Baix Empordà.
19	127	La Selva i Gironès (excepte Girona-ciutat).

(*) Padró d'habitants 1975.

Districtes	Hab. en milers*	
20	75	Girona-ciutat.
21	59	Alt Penedès.
22	64	Garraf.
23	185	Vallès Oriental I
24		Vallès Oriental II
25	182	Sabadell I
26		Sabadell II
27	161	Terrassa I
28		Terrassa II
29		Vallès Occidental (resta) I
30	211	Vallès Occidental (resta) II
31		Vallès Occidental (resta) III
32	65	Sant Boi de Llobregat
33	51	El Prat de Llobregat
34	91	Cornellà
35		Baix Llobregat (resta) I
36	254	Baix Llobregat (resta) II
37		Baix Llobregat (resta) III
38	85	Esplugues de Llobregat, Sant Just Desvern i Sant Adrià de Besós.
39		Badalona I
40	203	Badalona II
41		Badalona III
42	138	Santa Coloma de Gramanet I
43		Santa Coloma de Gramanet II
44		Hospitalet I
45	282	Hospitalet II
46		Hospitalet III
47		Hospitalet IV
48	138	Maresme (excepte Mataró).
49	92	Mataró.
50-67	1.800	Barcelona-Ciutat.

2. Model II (Danès)

Divisió territorial de Catalunya en 13 districtes plurinominals

Districtes	Hab. en milers*		Diputats a elegir
1	49	Vegueria IX.....	2 diputats
2	285	Vegueria VIII	8 ”
3	289	Vegueria IV i V	8 ”
4	318	Vegueria III.....	9 ”
5	275	Vegueria VII	8 ”

(*) Padró d'habitants de 1975.

Districtes	Hab. en milers*		
6	149	Vegueria VI.	6 ”
7	402	Vegueria II	10 ”
8	230	Maresme	7 ”
9	185	Vallès Oriental.	5 ”
10	555	Vallès Occidental.	15 ”
11	462	Baix Llobregat.	13 ”
12	659	Barcelonès (excepte Barcelona-ciutat)	19 ”
13	1.800	Barcelona-ciutat	48 ”

3. Model III (Austríac)

Divisió territorial de Catalunya en 13 districtes plurinominals

La mateixa que per al Model II (danès).

Divisió territorial de Catalunya en regions electorals

a) Model III a. En cinc regions:

Regió I: Lleida (formada pels districtes 1 i 2).
Regió 2: Tarragona (formada pels districtes 3 i 4).
Regió 3: Girona (formada pels districtes 6 i 7).
Regió 4: Barcelona/I (formada pels districtes 5, 8, 9 i 10).
Regió 5: Barcelona/II (formada pels districtes 11, 12 i 13).

b) Model III b. En una regió: Catalunya.

4. Model IV (Holandès)

Districte electoral únic: Catalunya.

5. Model V (Catalunya 6 províncies)

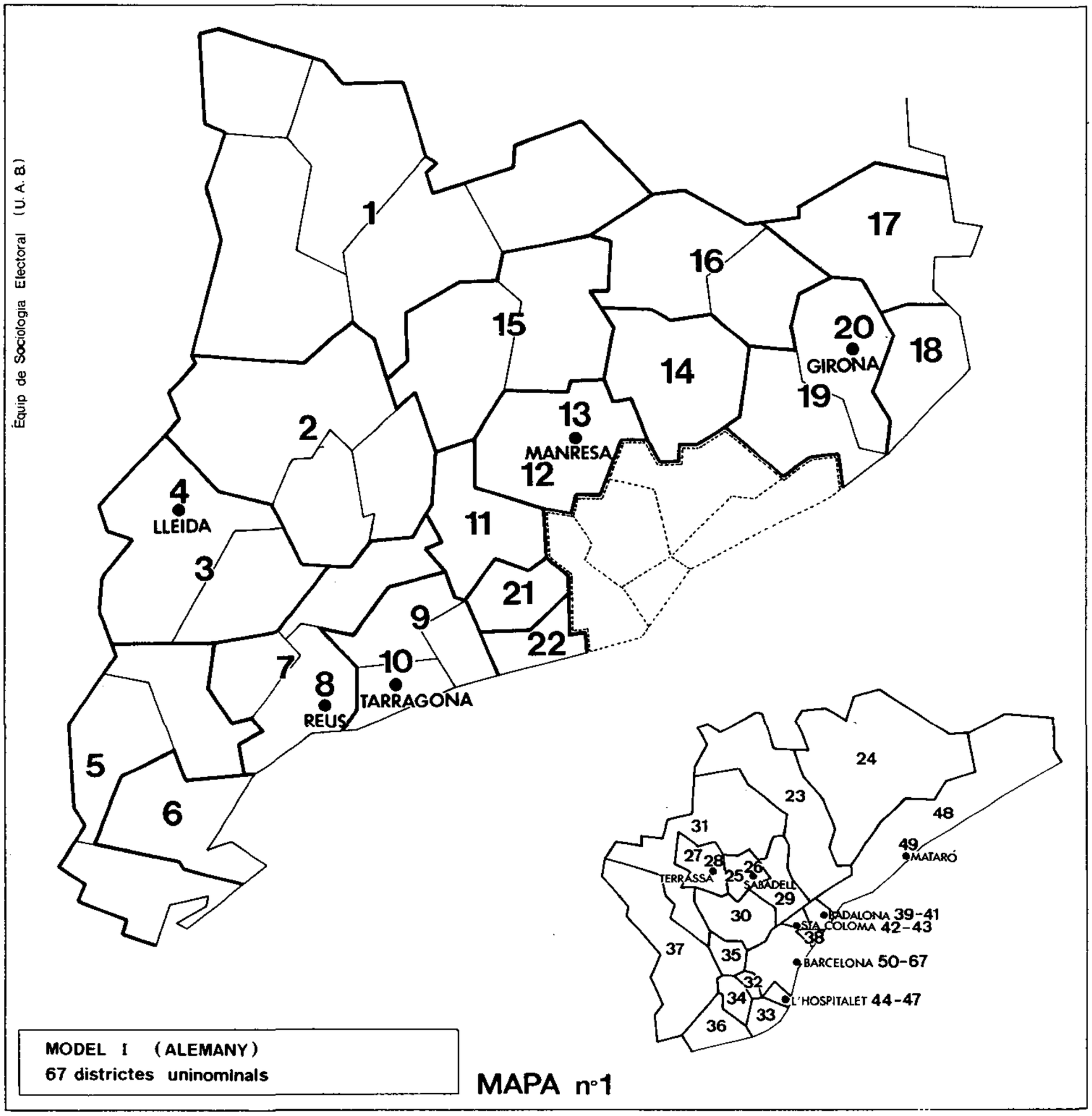
Divisió territorial de Catalunya en 6 districtes plurinominals

Districtes	Hab. en milers*		Diputats a elegir
1	152	Tortosa (Ribera, Terra Alta, B. Ebre i Montsià)	8 diputats

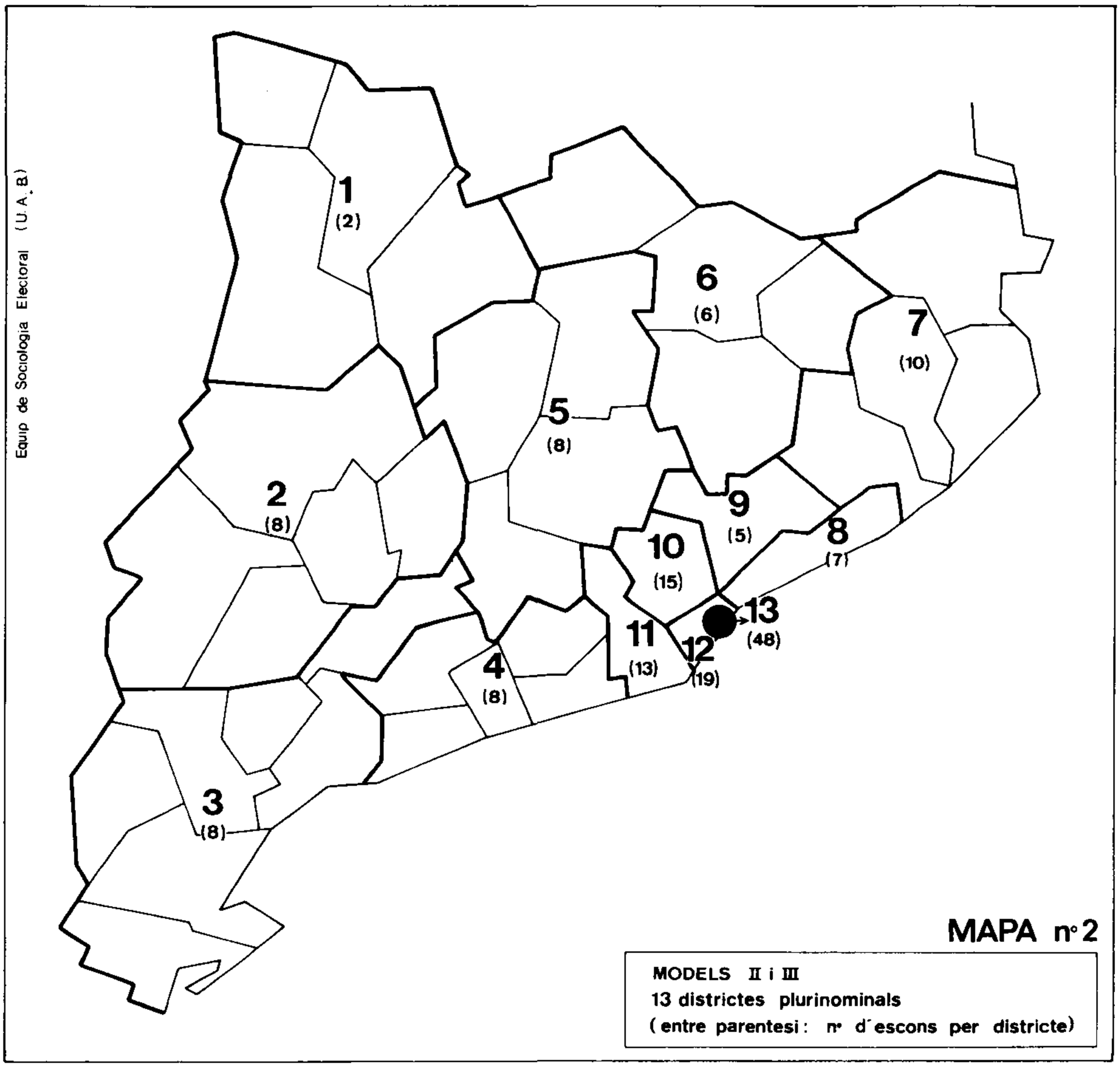
Districtes	Hab. en milers*			
2	369	Tarragona (resta de comarques de la província)	14	”
3	358	Lleida (tots els municipis de l'actual província)	13	”
4	467	Girona (tots els municipis de l'actual província)	16	”
5	368	Manresa (Bages, Osona, Anoia i Berguedà)	14	”
6	4.355	Barcelona (resta de comarques de la província)	87	”

(*) Padró d'habitants de 1975

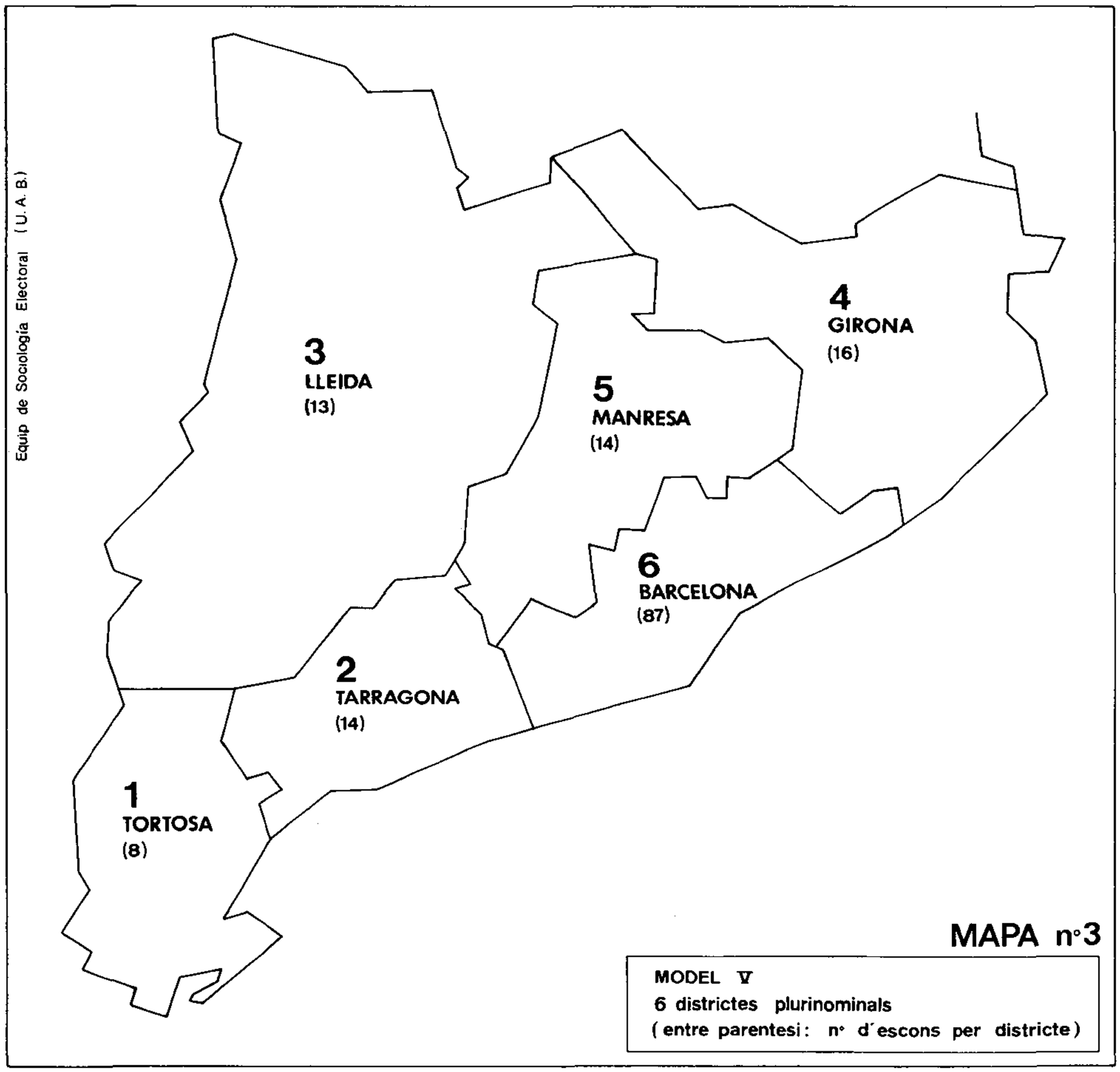
ANNEX II.



1) Mapa n. 1. Model I (Alemany)



2) Mapa n. 2. Model II i III (Danès i Austríac)



3) Mapa n. 3. Model V (Catalunya 6 províncies)

"Enginyeria electoral" és el nom que de vegades s'ha donat a les operacions de construir un sistema regulador de les eleccions. Però aquesta denominació evoca un caràcter "tècnic" que no es correspon amb el sentit últim de les activitats de reforma electoral. La reforma electoral —tant si es tracta d'implantar una nova normativa com de corregir la que és vigent— és sempre una decisió política, que expressa les posicions de força dels diferents actors polítics en un moment determinat. La reforma electoral és, en últim terme, una qüestió de poder polític.

En el debat actual sobre el futur de les normatives electorals d'Espanya i de Catalunya, cal disposar del màxim d'elements tècnics i jurídics, però sense oblidar llur caràcter instrumental al servei de diverses estratègies polítiques.

Aquest volum 6 de la col.lecció "Estudis Electorals" —que dirigeix l'Equip de Sociologia Electoral (U.A.B.)— vol ser una contribució equilibrada en aquest terreny amb pretensió de desbordar les limitacions i els equívocs que sovint acompanyen a la discussió sobre el tema.

Publicacions de la **FundacióJaumeBofill**