

Seminari sobre la reforma electoral

Gabriel Colomé, Miquel Iceta, Josep Maria Vallès

Intervenció GABRIEL COLOMÉ

La Fundació Rafael Campalans ha convocat a l'acadèmia per, en el marc dels debats pre-congressuals del 8è Congrés del PSC, debatre el tema de la reforma electoral a Catalunya. Per aquest motiu s'ha demanat la intervenció com a ponents del diputat al Congrés Miquel Iceta i al catedràtic de Ciència Política de la Universitat Autònoma de Barcelona, doctor Josep M. Vallès, que ens facin una aproximació prèvia d'obertura del debat.

La ponència-marc del 8è Congrés del PSC, en el capítol 6, es refereix a la temàtica en els següents termes: **La reforma electoral que proposem segueix el model de representació proporcional personalitzada, inspirat en el sistema alemany. Defensem, per tant, un sistema electoral que per una banda respecti el valor polític que representa la proporcionalitat entre els vots i els mandats; és a dir, que les institucions representatives siguin un reflex fidel de les opinions emeses pel conjunt de ciutadans i per altra permeti apropar els electors als seus representants una part substancial dels quals passarien a ser elegits de forma directa pels ciutadans en petites circumscripcions.**

Em sembla que tothom parla del sistema alemany, de la fórmula que apliquen a Alemanya, i que molt poca gent sap què vol dir exactament quan parla d'això. D'aquí que la primera fórmula del debat sobre quins elements bàsics hauria de tenir aquesta futura Llei electoral al Parlament de Catalunya, i quins elements hauria de tenir aquesta reforma electoral, tenint en compte que tindria efectes sobre el sistema de partits, en una mesura relativa, i sobretot en l'organització interna dels propis partits si, per exemple: a) hi hagués un vot o un doble vot, i b) si les llistes fossin presentades a un nivell uninominal i la llista a nivell de Catalunya o de circumscripció. Si fos només d'un vot, automàticament els candidats no electes més votats passarien al nivell superior per ser elegits, és a dir, al nivell proporcional? Quin seria el tipus de proporcionalitat? A nivell de Catalunya o a nivell de província, és a dir, de circumscripció? Quina seria la proporció d'escons? 50-50? És a dir, 50% a nivell uninominal i 50% a nivell proporcional. O 75-25? 75 uninominal i 25 proporcional.

La proporció que s'apliqués seria per la grandària de la circumscripció uninominal en funció dels habitants o es podria pensar en què fos en funció de la grandària del districte, és a dir, de la comarca? En tot cas, a Alemanya, que és un país democràtic, ho apliquen en funció dels habitants i no del territori, per tant, seria el nombre d'electors dividit pel nombre d'escons directes. Això obligaria a l'agrupació de comarques, és a dir, que la Vall d'Aran amb 4.000 o 5.000 habitants no tindria un diputat.

La resta, alguns partits, entre ells el PSUC, en el seu moment, a principis de la transició, i després segurament Iniciativa, volien que la fórmula electoral no fos per la fórmula d'Hondt sinó de la Resta major. Tampoc cal en aquests moments, en tot cas en podem parlar, variar la fórmula de proporcionalitat i mantenir la fórmula d'Hondt.

La barrera mínima hauria de ser a nivell de Catalunya o a nivell de circumscripció? Al 3% o al 5%? Pensem, per exemple, que la Comunitat Valenciana ha variat la barrera mínima, la manera de computar-ho, i ha eliminat del mapa electoral i del sistema de partits a Esquerra Unida. Si, per tant, no és el mateix, apliquem-ho d'una manera o d'una altra.

I una altra cosa, bastant impopular segurament entre els mateixos parlamentaris, seria rebaixar el nombre de diputats que té el Parlament de Catalunya que és el més gran de tots els parlaments autonòmics de l'Estat espanyol. El doctor Isidre Molas va explicar per què eren 135 diputats i, és clar, al final quan te n'adones és evident. Són 135 perquè amb els

resultats del 77-79 és va projectar per a que les magnituds dels partits es mantinguessin igual al nou Parlament de Catalunya, i aquest número va ser de 135. Si hagués donat 121, haurien estat 121 o 108. Després de setze anys, les magnituds del Parlament es podrien rebaixar entre el 10% i el 20%, però això és discutible. Els parlamentaris, segurament, el que voldrien és augmentar el Parlament fins a 150, si fos possible.

En tot cas, aquests són apunts de temes per debatre, sobre els quals es van demanar dues valoracions diferents als dos ponents. A Miquel Iceta se li va demanar que fes una valoració més política de quin significat tindria una reforma electoral i, en canvi, a Josep Maria Vallès se li va demanar que fes una valoració molt més tècnica. No tant una proposta, sinó que fessin un llistat o una reflexió de temes a debatre durant el col·loqui i, per tant, de temes a discutir. En el fons, l'aportació ha de ser de feed back, d'input i output entre tots els presents, no només que vosaltres ens pregunteu coses que no pensem respondre perquè no les sabem, sinó trobar entre tots els límits a les fronteres de les preguntes que ens formulem. La Fundació Rafael Campalans vol ser un lloc de trobada i espero que aquest fòrum es repeteixi en dates properes.

Intervenció MIQUEL ICETA

La meua intervenció no pot competir amb la que faci a continuació en Josep Maria Vallès. El seu coneixement profund del tema supera en molt el que jo pugui aportar. Com sóc conscient d'això he preparat una intervenció molt poc acadèmica, intentant donar pistes sobre l'aproximació política del PSC a les possibles reformes electorals.

El cert és que el PSC té grans experts en matèria electoral, afortunadament l'escola d'Isidre Molas és nombrosa i qualificada. Però m'han triat a mi per presentar una ponència, han triat a una persona que no és experta en el sentit acadèmic del terme. Jo, que també reconec com a mestre a 'Isidre, en temes electorals i orgànics he estudiat a l'escola d'en Josep Maria Sala. En Sala, si bé no és expert en sentit acadèmic, és expert en temes d'organització de campanyes i de construcció de partit. I és, encara que això no se sàpiga o no es reconegui massa, un gran renovador en aquestes matèries: l'organització del PSC des de 1980 i les campanyes electorals del partit des de 1982 en són una bona prova.

Potser m'han triat a mi precisament per donar una versió més política i orgànica que no pas tècnica i acadèmicament rigorosa. De fet, i espero que ningú no em contradirà, les propostes del PSC en matèria de reforma electoral no han tingut un origen o un enfoc predominantment científic, sinó que més aviat han estat fruits d'inquietuds polítiques. Es més, l'entusiasme que de vegades es produeix sobre les eventuais reformes electorals per part dels responsables polítics socialistes és molt sovint atemperat pels propis experts socialistes en la matèria.

I he de dir que després de capbussar-me una mica en l'estudi dels temes referits a les reformes electorals entenc més el seu escepticisme o la seva manca d'entusiasme. De fet, crec que m'he contagiats una mica en preparar aquesta intervenció.

Es molt probable que, com deia Joaquín Leguina en un article sobre la reforma electoral i el tema de les llistes obertes, els polítics que parlen del tema, que no sempre coneixen a fons la qüestió, de vegades semblen haver descobert el "ungüento amarillo que todo lo cura". I, efectivament, massa sovint es pensa que determinades reformes del sistema electoral constituïrien un remei a tots els mals de la política. I és obvi que no és així. Si ho preferiu d'una altra manera, es pot dir en feliç expressió d'en Josep Maria Vallès, que front als problemes de la política, la normativa electoral és un "fals culpable".

L'escepticisme sobre la reforma electoral té també un origen més pragmàtic: la resistència als canvis de tot partit que s'hagi beneficiat de la normativa que es vol modificar. I és obvi que els partits que guanyen són, precisament, els que se senten beneficiats pel sistema electoral. Per tant no sembla fàcil que tinguin la iniciativa o ni tant sols l'interès de canviar-los. El PSC, en aquest tema també, com veureu, és una excepció.

Però anem per feina. Per què voldria algú canviar el sistema electoral? Començaré a parlar de la normativa electoral espanyola pel que fa a les eleccions generals, que ha estat el patró del conjunt de normes electorals vigents per a cada tipus d'elecció.

El sistema electoral vigent garanteix el sufragi universal, igual, secret i directe; sembla garantir una adequada representació de la voluntat popular (ja que és proporcional -ma non troppo); ha donat lloc a majories absolutes o majories relatives que han forçat pactes que s'han mostrat viables; ha permès una adequada representativitat i pes polític a partits d'àmbit no estatal; i, malgrat l'aire inicial de provisionalitat, les línies generals del Decret llei de 1977 no s'han modificat en els seus aspectes substancials en la Llei orgànica de règim electoral general de 1985.

Les raons per a propugnar canvis estan en la reflexió sobre problemes polítics d'àmbit més general que el que es contempla en la normativa electoral: l'allunyament dels ciutadans amb respecte de la política; l'escassa identificació entre representants i representats -parlo aquí especialment de diputats, senadors, parlamentaris i eurodiputats, no tant d'alcaldes i regidors-; la necessitat d'incrementar la participació electoral i la participació política en general; la conveniència de democratitzar internament els partits, de reduir el pes dels seus aparells, d'obrir les seves decisions als electors; etc.

Aquest és el cas, com a mínim, del PSC. Es a dir, quan, des del PSC, parlem de reformes electorals, no estem preocupats sobre la molta o escassa proporcionalitat del sistema, o sobre la seva millor o pitjor capacitat per donar lloc a governs estables. Estem parlant de la necessitat d'introduir reformes en el sistema polític, que poden ser induïdes parcialment a través de reformes electorals.

Quines són les modificacions parcials que apareixen més sovint en els debats sobre reforma electoral general? Són de diversos tipus. Un primer tipus, al que no em referiré, és el que podria aplegar les reformes de procediment, millores de l'administració electoral, acumulació de convocatòries, etc. Un altre és el referent a la fórmula electoral (Llei d'Hondt, lliniar mínim per assolir representació, etc.). Un tercer seria el d'ampliar el tamany del Congrés passant a 400 diputats. Un quart seria el de reduir el mínim de diputats per circumscripció a un (o el d'eliminar la província com a circumscripció electoral -però aquest ens portaria massa lluny-). Un cinquè seria el de modificar el sistema de votació de llistes.

Tant els referents a la fórmula electoral (que podria substituir la Llei d'Hondt per una altra -segurament més proporcional-), com la reducció del mínim d'escons per circumscripció, com l'ampliació a 400 del nombre de diputats a elegir, són elements que augmentarien la proporcionalitat del sistema -i que, correlativament, potser farien més difícils les majories de govern-, però, com deia abans, no aborden les qüestions que són les que mouen al PSC a interessar-se de fa molt de temps a les eventuais reformes electorals.

Els canvis referents a les llistes sí que podrien incidir en els problemes polítics que provoquen els nostres dubtes sobre el sistema vigent. De fet, moltíssimes són les persones que atribueixen tots els mals a les llistes, a les llistes tancades i bloquejades per ser més exactes.

Les llistes obertes, enteses com a possibilitat que els electors confeccionin el seu vot a partir de les propostes fetes pel conjunt de partits, constitueixen un sistema complex de resultats incerts, que trenca molt la lògica no sols del sistema electoral sinó del propi sistema polític. Nosaltres no ho veiem ni útil ni factible.

Acabar amb el bloqueig de les llistes és una altra cosa. Tot i que bastants experts en la matèria desaconsellen un sistema de vot preferencial, pel fet que són utilitzats molt minoritàriament, sovint seguint les indicacions de cada partit o d'una de les faccions de cada partit, i que poden comportar problemes de clientelisme, és cert que hi ha propostes interessants en aquest terreny que caldria explorar.

No seria forassenyat pensar en un sistema que contemplés la possibilitat d'un sol vot preferencial en les circumscripcions que elegeixen fins a 7 diputats, dos en les que elegeixen entre 8 i 15, i tres en les que s'elegeixen més de 15. Aquest sistema hauria d'incloure algun mecanisme per evitar la "decapitació de la llista".

Tot i que personalment no sóc gens partidari d'un sistema de preferències, és quelcom a estudiar.

Peça d'un altre teler seria el canvi global del sistema. Que podria anar en dues direccions ben diferents: anar cap a un sistema majoritari o anar cap a un sistema proporcional personalitzat com el de la República Federal Alemanya.

El sistema majoritari distorsiona tant l'adequada representació de la voluntat popular que és per a nosaltres absolutament inviable, tot i els avantatges d'elegir directament els diputats i d'afavorir majories de govern molt estables.

El sistema alemany, que -ja ho avanço- proposem per a les eleccions al Parlament de Catalunya, exigeix d'entrada l'ampliació del nombre d'escons. Personalment crec que, a nivell teòric, aborda els principals problemes polítics que ens preocupen. I parlo no sols del sistema en si mateix sinó també dels canvis que paral·lelament caldria introduir en els propis partits polítics com ho fa la llei alemanya, regulant els processos d'eleccions primàries. Però he remarcat "a nivell teòric" perquè la pròpia ciència política alemanya és escèptica sobre els efectes beneficiosos d'aquest sistema sobre els problemes polítics que ens preocupen.

Una proposta com aquesta té, a més, els problemes de tot gran canvi, genera una resistència directament proporcional als canvis que vol introduir. He llegit que potser fora bo veure'l funcionar en la pràctica en alguna Comunitat Autònoma -per què no Catalunya?-, i que després ja parlaríem sobre la conveniència d'aplicar-lo de forma generalitzada.

No he parlat encara del Senat, que, curiosament, serveix sovint per a posar en qüestió molts dels arguments en favor de les llistes obertes o inclús del desbloqueig de les llistes tancades. Però és obvi que el tema de l'eventual reforma electoral pel que fa a l'elecció dels senadors és indestruïble de la pròpia reforma del Senat, que ha estat precisament objecte d'una altra sessió de treball similar a aquesta.

Es podria resumir la qüestió dient que si el Senat ha de ser una veritable Cambra de Representació Territorial, és obvi que els senadors haurien de ser elegits per les Comunitats Autònomes. Altra cosa és definir si els senadors els han d'elegir els Governos autonòmics -posició que els socialistes no compartim, perquè faria monocolor la representació de cada Comunitat Autònoma i vulneraria la prohibició que hi hagin mandats imperatius-, tot i que aquest és el procediment emprat en alguns Estats federals que tenen

una Cambra Alta que funciona -crec que és el cas del Bundesrat-; o si l'elecció dels senadors ha de ser directa pels ciutadans de cada Comunitat Autònoma; o bé si els han d'elegir les corresponents Assemblees Legislatives. Aquesta darrera opció és la que fins ara hem considerat com a més oportuna, sempre subjecta a la discussió global de la reforma del Senat i al necessari consens que ha de presidir-la.

Un tercer àmbit de reformes que afecta tot l'àmbit espanyol és el que correspon a les eleccions municipals.

En aquest terreny les nostres propostes no són tan fermes com en altres temes de reforma electoral. Vull reconèixer-ho d'entrada. Ens manifestem a favor de l'elecció directa dels alcaldes. No per assegurar-nos determinades alcaldies amb determinats candidats, sinó com a forma de deixar més clara la voluntat dels electors i també com a forma d'enfortir l'autoritat dels alcaldes. Però així com la ponència-marc del 8è Congrés del PSC planteja, com a complement natural de l'elecció directa d'alcaldes, el fet d'assegurar a l'alcalde guanyador la majoria del Consistori, jo no comparteixo aquesta qüestió. De fet, m'agradaria molt escoltar les opinions al respecte dels assistents al Seminari d'avui.

Jo seria més aviat partidari de l'elecció directa de l'alcalde, de l'elecció proporcional del Consistori -com fins ara-, i la possibilitat d'establir un mecanisme a través del qual l'alcalde pogués vetar determinades decisions si aquestes decisions no obtinguessin almenys 2/3 dels vots del Consistori, o altres mecanismes que permetessin a l'alcalde i al grup o grups que li donessin suport tirar endavant sense entrebancs les decisions de funcionament regular de l'Ajuntament.

Naturalment, l'elecció directa de l'alcalde hauria d'obrir la porta a l'elecció directa dels presidents dels Consells de Districte a les grans ciutats. També a les grans ciutats es podria plantejar l'adaptació del sistema alemany.

Altres qüestions a considerar especialment en l'àmbit municipal són: la regulació especial de les mocions de censura i del transfugisme i els seus efectes.

Un quart àmbit de reformes que afecta tot l'àmbit espanyol és el que correspon a les eleccions europees. No voldria passar per alt la possibilitat d'incorporar algun canvi en aquest àmbit. Però potser caldria esperar a que s'avancés una mica més en l'unificació dels sistemes electorals a nivell europeu.

Aquí, com sabeu, hi ha la polèmica sobre el fet que les circumscripcions electorals puguin coincidir amb les Comunitats Autònomes. I hi ha, encara més en el rerafons, la possibilitat de la representació directa de les Comunitats Autònomes a la Unió Europea.

En tot cas sembla difícil resoldre una qüestió que provocaria, pel fet de les grans diferències demogràfiques entre les 17 Comunitats Autònomes, una greu distorsió de la proporcionalitat tenint present que Espanya sols elegeix 60 eurodiputats i que és poc previsible que aquesta xifra pugui augmentar en el futur, com a conseqüència de l'ampliació de la Unió Europea.

Aprofito per dir de passada que, per a resoldre els problemes estètics i polítics del PSC i d'IC, ens vàrem inventar allò de les llistes emparentades. Altres partits d'àmbit no estatal, per assegurar la seva representació, es veuen forçats a fer coalicions nacionalistes (PNB, ERC, EA, BNG i altres).

Arribo ja al punt central: la reforma electoral aplicada a les eleccions al Parlament de Catalunya. L'absència de la Llei electoral de Catalunya, que és la única Comunitat Autònoma sense normativa electoral pròpia, és el motiu que ha portat a moltes reflexions

sobre la matèria. Fins fa ben poc, el fet que CiU tingués majoria absoluta era un fort argument per plantejar aquesta qüestió amb sordina.

Imagineu-vos que succeiria si CiU hagués plantejat un sistema electoral català similar al vigent però canviant la circumscripció provincial per una circumscripció comarcal: la distorsió de la proporcionalitat seria tan gran que faria inacceptable el sistema, perpetuant majories absolutes de CiU.

Feliçment tancada per a Catalunya l'etapa de les majories absolutes pujolistes -ja sabeu que les majories absolutes sols agraden als que les tenen i incomoden profundament tots els demés- podem plantejar avui una discussió oberta i sense sordina sobre la qüestió.

En aquest terreny la nostra proposta és clara i ferma, per bé que poc elaborada. M'explico. Proposem un sistema electoral semblant a l'alemany, és a dir, un sistema proporcional personalitzat que faci compatible l'elecció directa de diputats en circumscripcions de tamany raonablement reduït, amb la proporcionalitat de l'expressió de la voluntat política dels catalans. I dic que està poc elaborada perquè proposar això sense definir quines serien les circumscripcions, la fórmula electoral, el nombre total de diputats, la proporció entre els elegits d'una o altra manera o l'existència i el percentatge dels llindars d'exclusió i dels àmbits on aplicar-los, no és dir massa.

He conegut l'aportació d'Agustí Bosch sobre la qüestió i em sembla una base de discussió sòlida, tot i que el mecanisme que proposa per tal que les llistes d'àmbit nacional evitin la concentració barcelonina em sembla una mica alambicat.

Però, en tot cas, la qüestió és clara. Ha arribat l'hora de definir els criteris que han d'informar la Llei electoral de Catalunya, i el PSC avança una posició que, si bé no és detallada, és clara i concreta. Òbviament, i com ja he enunciat en un altre moment, l'objecte de la proposta és el d'afavorir una major relació entre representants i representats -en el cas dels diputats elegits directament en circumscripcions petites- i, en paral·lel -que és el tema que personalment més m'interessa- introduir mecanismes de primàries que forcin la plena democràcia interna dels partits i, fins i tot, obrir la possibilitat que els electors participin en les decisions dels partits que volen que representin els seus interessos.

També vagi per endavant que la possible deriva cap a una major proporcionalitat que pot comportar aquest sistema hauria de ser, tal vegada, corregida per no dificultar en extrem l'existència de majories de govern estables i operatives.

Però sobre aquesta qüestió i sobre els altres temes que he esmentat i sobre els que el PSC no té una posició definida, l'acadèmia haurà de donar les solucions tècniques a les demandes polítiques. I aquesta hauria de ser la futura discussió sobre fórmules i mecanismes concrets.

Si, com sembla, el 8è Congrés del PSC adopta aquesta posició, que ja figurava, encara que en forma potser més ambigüa, en el nostre programa electoral a les eleccions al Parlament de Catalunya, necessitaríem precisar, si és possible amb l'ajut de molts de vosaltres, aquesta proposta i convèncer la resta de partits catalans de la necessitat de constituir, el més aviat possible, una ponència conjunta que en el plaç d'un any hauria d'haver conclòs els seus treballs. Potser, si tot anés bé, les properes eleccions al Parlament de Catalunya, que seran el 1999 o quan millor li convingui a Jordi Pujol, es realitzarien ja amb la nova normativa electoral.

Intervenció JOSEP MARIA VALLÈS

Tres observacions d'entrada. Primera: podria ser molt breu perquè -segons acaba de dir el moderador- heu tingut la paciència de llegir-me i el que ara diré aquí no té cap dosi d'originalitat respecte del que ja he escrit. En segon lloc, en aquesta matèria la frontera entre el que és tècnic i el que és polític és molt subtil: cap afirmació és estrictament tècnica, sinó que sempre porta una càrrega política. I, finalment, no sé si respondré a les expectatives, perquè quan més lleigeixo sobre la qüestió, més escèptic sóc respecte de les virtualitats de les reformes electorals: ser més escèptic et fa més conservador i ser més conservador, menys inclinat a proposar reformes.

He ordenat la intervenció, a partir d'algunes preguntes. La meva primera pregunta és: en matèria de sistema electoral, quin problema tenim? Per què ens plantejem la reforma? Quin problema tenim a nivell estatal, a nivell autonòmic i a nivell local? Perquè només si tenim problemes, hem de plantejar-nos la conveniència d'una reforma. I si no són els mateixos problemes els que tenim a nivell estatal, a nivell autonòmic i a nivell local, també ho haurem de tractar separatament.

Segons la ponència-marc del Congrés del PSC, el problema principal que sembla haver-hi és l'allunyament dels ciutadans de la política, el monopoli de la casta dels professionals, la poca participació cívica i no específicament electoral, el dèficit de legitimitat de les institucions representatives. En canvi, no semblen ser problemes l'expressió del pluralisme partidista. No sembla ser-ho -segons la ponència- la manca d'igualtat de vot. O la fragmentació excessiva de la representació i la subsegüent dificultat de construir majories parlamentàries. No sembla ser-ho tampoc la feblesa o la ineficiència de l'executiu, que ha portat a altres països a reformes electorals com la italiana o la israeliana amb resultats discutibles. Ho és l'abstencionisme? Tampoc sembla que l'abstencionisme sigui un problema, a la vista del text de la ponència.

El problema principal que es detecta sembla ser, doncs, el de la legitimitat percebuda de la representació política, expressada en la falta de connexió o de sintonia entre l'esfera política i l'esfera social o cívica.

Aquest problema -com ja s'acaba de dir i jo ho reitero-, és de difícil solució utilitzant només mecanismes de sistema electoral. Però tot i la dificultat, hi ha algunes receptes que podríem examinar de cara a incrementar la connexió i la proximitat entre ciutadania i representants polítics.

Primer mecanisme: la selecció de candidats mitjançant eleccions primàries. La meva resposta intuïtiva és que això en un context on hi ha manca de cultura d'afiliació i d'identificació amb el partit no sembla que hagi de tenir un gran impacte. Fins i tot, en països com Alemanya ha tingut un rendiment baix i discutible.

Segon mecanisme: la limitació legal del nombre de mandats consecutius, que és una de les propostes de moda als Estats Units per a renovar el personal polític. Crec -i si m'equivoco, em corregireu els que heu treballat més sobre això- que aquesta limitació tampoc tindria una gran incidència. Per què? Perquè en el nostre país els electes es renoven bastant, tant a escala estatal, com autonòmica o local. És molt avorrit ser només electe i no participar en l'executiu. És especialment avorrit ser electe de l'oposició. Això fa que la composició dels corresponents òrgans col·legiats estatals, autonòmics i locals es renovi bastant sovint.

Tercer mecanisme: "obrir" les llistes tancades i bloquejades. Fa un temps semblava que aquest desbloqueig només tenia avantatges: avui dia ja se sap que també té inconvenients d'una certa importància. Pot portar a la fragmentació intrapartidària, augmenta el risc

d'infeudació d'interessos locals i, ja en l'extrem, pot fomentar la corrupció per la vida del finançament de campanyes dels candidats individuals. Tot això s'ha patit a països com Itàlia o Japó, on l'elector tenia marge de selecció entre candidats d'un mateix partit.

Quart mecanisme de reforma: la introducció del districte uninominal i tot el que això comporta de revisió de tot el sistema electoral. El denominat sistema alemany té en una combinació de districtes -amb presència de districtes uninominals- un dels elements definitoris. També aquí tenim pros i contres. Aparentment, l'avantatge de més proximitat elector-candidat, especialment si el districte és suficientment petit en termes de població. No tant o gens, si el districte és molt gran. Si té dos-cents mil o més electors, ja és més discutible que augmenti aquella proximitat, en comparació amb els districtes plurinominals. Ho revela el fet que el diputat de districte sigui una figura massa reconeguda en alguns dels països on hi ha districte uninominal. La idea de que aquest tipus de districte pot estimular un major arrelament tampoc és clara. En una investigació comparada, es revelava que hi havia més diputats italians -en el sistema antic amb districte plurinominal- que vivien al seu districte que no pas a Anglaterra.

Cal tenir present a més que l'impacte del districte uninominal sobre la dinàmica global del sistema polític va força lligada al model de distribució territorial del poder. Allà on el sistema estatal és un sistema molt centralitzat, com a França, l'elegit en un districte uninominal sol tenir també un mandat local -municipal, departamental, regional-. D'aquesta manera, aquest electe pot ser de pont entre els interessos locals i els interessos de l'administració centralitzada de l'Estat. Un diputat-alcalde reforça l'expressió dels interessos locals i serveix de contrapès al representant de l'Administració central, a la prefectura o a un ministeri. Per tant, aquesta idea del districte uninominal s'ha de valorar també en funció del que és l'Administració municipal i l'Administració autonòmica al nostre país i fer el balanç dels seus avantatges i inconvenients de la combinació.

Una exigència no menyspreable del districte uninominal és la necessitat de delimitació territorial periòdica d'aquest tipus de circumscripcions, en funció de les variacions de població. Això comporta el perill de "gerrymandering" més o menys camuflat i de la defensa i consolidació de clientelismes de tipus diversos.

Fins aquí he tractat d'alguns mecanismes vinculats o relacionats amb el sistema electoral que podrien respondre al problema plantejat per la ponència-marc: la presumpta distància entre el ciutadà i els seus representants, entre la política parlamentària i el carrer. I he posat damunt la taula alguns mecanismes amb les seves insuficiències i els seus inconvenients, per a equilibrar el debat.

Una de les propostes més "de moda" en matèria electoral és l'actual sistema electoral alemany, que incorpora dos tipus de districte i dos tipus de fórmula. Una aplicació d'aquest model a l'elecció del Congrés de Diputats espanyol incrementaria la proporcionalitat entre vots i escons, si simultàniament es modificava el prorrateig per districtes (o distribució d'escons per districte) i se seguia el model alemany d'atribució distributiva d'escons a escala estatal i no provincial. L'aplicació al Parlament de Catalunya també podria incrementar lleugerament la proporcionalitat.

Però aquesta tendència a la major proporcionalitat podria ser neutralitzada -des del punt de vista de la dinàmica política- per la incorporació del districte uninominal amb elecció per majoria. Això podria generar una deriva més bipartidista en el cas espanyol. L'enfrontament a escala estatal entre dues forces més ben situades i els seus dos líders es veuria reforçada per l'esquema de competició a dos en el districte uninominal, on els tercers partits tenen poc a fer -sense líder estatal amb probabilitat d'èxit-.

Els costos de l'aplicació d'un sistema com l'esmentat -ja ho he apuntat abans- són, entre d'altres, la necessitat periòdica de delimitació de districtes uninominals. I, en el si dels partits, fa més complexe el procés de designació de candidatures i de llistes: els partits han de sospesar millor quins candidats porten a cada districte, quins candidats i en quin ordre es confecciona la llista, etc. [Això és un defecte o un avantatge?] No sé si defecte o avantatge. Però és un cost per a l'organització del partit: pot ser un guany des d'una altra perspectiva -apertura, permeabilitat-, però des de la perspectiva de l'*aparell*, que s'ha esmentat en un altra intervenció, ho fa més complex...

L'aplicació del sistema alemany implicaria també reconsiderar la barrera mínima, en l'assumpció d'una distribució d'escons a escala estatal. Aquesta barrera hauria de tenir en compte el tractament als partits subestats (nacionalistes o regionalistes). Això pot fer-se fixant una barrera alternativa: en nombre de vots i en nombre d'escons aconseguits en districte uninominal.

Alguna proposta pensa que és compatible l'aplicació del sistema alemany amb la conservació de la província com a districte de la distribució proporcional d'escons. Sobre el paper és possible. Però en la pràctica, planteja dificultats molt importants i genera més problemes que no pas en resol, especialment tenint en compte la magnitud molt reduïda (baix nombre d'escons per província) de la majoria dels districtes provincials.

Si s'adopta, en canvi, com a districte la comunitat autònoma o tot el territori de l'Estat -seguint fidelment en aquest cas el model alemany-, es guanyaria en proporcionalitat. Però s'hauria de replantejar la qüestió de la barrera mínima: en el cas alemany està fixada en total estatal de vots. Aplicar la mateixa eina al cas espanyol, representaria dificultats molt importants pels partits subestats (nacionalistes o regionalistes), provocant interrogants sobre la legitimitat política del sistema.

La dificultat més important, però, és que una proposta d'aquesta mena implica -segons les interpretacions més riguroses- una reforma de la Constitució: només en un paquet ampli de reformes -potser en la dinàmica de la reforma tants cops anunciada del Senat- seria possible avançar també una reforma electoral del Congrés.

Una aplicació del model alemany a l'elecció del Parlament de Catalunya és menys problemàtica. Els actuals districtes provincials aquí tenen una magnitud suficientment àmplia perquè alguns dels problemes plantejats per la baixa magnitud de molts districtes provincials espanyols no es produeixin i no constitueixin un obstacle a la implantació d'un model com aquest. En canvi, caldria ponderar bé els pros i els contres, abans de prendre la comarca com a base del districte uninominal previst en la combinació alemanya: la disparitat en l'electorat de les comarques catalanes és tan gran que deslegitimaria el prorrateig d'un escó per comarca. Només admetent una oscil·lació moderada en les quotes habitants-escó de cada districte uninominal, podria ser acceptable aquest plantejament "comarcalista".

Pel que fa a les eleccions en l'àmbit municipal, quin és el problema detectat? Segons el text de la ponència-marc, hi ha un contrast o una contraposició entre una "parlamentarització" excessiva del govern municipal i la necessitat d'eficàcia executiva en el nivell polític local. Els ajuntaments, paradoxalment, presenten una major representativitat que el Parlament estatal: en canvi, semblen sentir la necessitat que quedi més reforçada la legitimitat d'un mandat executiu o de govern que no pas d'un mandat representatiu del pluralisme de les opinions.

La ponència-marc sembla reclamar, doncs, un cert reequilibri entre la lògica de mandat executiu en front de la lògica de la representativitat. Aquestes dues lògiques són les que diferencien els sistemes electorals.

Quins mecanismes electorals hi ha disponibles per introduir una "dosi més intensa" de mandat executiu o de govern? Qualsevol resposta a la pregunta, hauria de diferenciar, abans de tot, la talla de municipis, cosa que es fa en molts països i que aquí no s'ha fet, però no hi entro ara.

Per centrar-nos en els municipis mitjans-grans, una forma d'accentuar la lògica mandat de govern és introduir mecanismes d'orientació majoritària o incorporar l'elecció directa de l'alcalde com a cap de l'executiu municipal.

S'ha plantejat l'elecció per majoria absoluta a dues voltes o l'atorgament de prima a la formació política més votada, per facilitar la constitució de majories. A Itàlia, més recentment, s'ha introduït l'elecció directa d'alcalde i la prima a la majoria.

Des d'una perspectiva nostra, en el món de l'elecció local, no em sembla que l'elecció per majoria absoluta a dues voltes sigui recomanable: falta tradició, pot incrementar l'abstenció per fatiga acumulada de l'electorat, augmenta el cost de les operacions electorals -tant per als partits com per a l'administració- a l'haver d'allargar la campanya.

Exclosa l'elecció per majoria absoluta amb doble volta, la combinació de lògica de representació i lògica de mandat de govern pot adoptar formes diferents. Hi ha diverses possibilitats, algunes són les ja experimentades en altres països. Altres poden ser elaborades a partir de la reflexió sobre aquelles experiències. Donaré un parell d'exemples:

- Primera opció. Els caps de cada llista són candidats a alcalde. La llista més votada obté automàticament l'Alcaldia. Això estimula a coalicions preelectorals per tal de tenir una major perspectiva d'èxit. L'elector coneix els pactes abans de l'elecció. Però el sistema no garanteix que l'alcalde tingui una clara majoria de govern en el Consell, si la seva llista o coalició només ha obtingut una majoria simple o relativa.

- Segona opció que assegura la majoria absoluta de govern, sense el cost de la doble volta. Consistiria en l'elecció per majoria absoluta, amb vot alternatiu. L'elector opta per una llista en primera preferència i completa el seu vot amb menció ordenada d'altres llistes. Guanya la llista que obté majoria absoluta de primeres preferències. Si cap no la obté, s'acumulen a cada llista les preferències segones que ha obtingut entre electors que havien votat en primer lloc per altres llistes, fins que una d'ella arriba a la majoria absoluta exigida. És el sistema utilitzat a la Cambra Baixa australiana, però en elecció uninominal. En la nostra proposta municipal, el cap de la llista que obté majoria absoluta (de primeres preferències o de preferències acumulades) obté l'Alcaldia i compta amb suport majoritari de govern. Es pot preveure, a més, una prima per a la llista majoritària, del tal manera que la seva majoria absoluta sigui suficientment ample (55-60 per cent dels escons) per assegurar la seva persistència.

D'aquesta forma, es fan molt més improbables les situacions de confrontació entre un alcalde d'elecció directa i una majoria municipal de signe diferent, que porten a una forta inestabilitat de govern. En canvi, no crec que sigui viable donar -en aquests casos de confrontació- una capacitat d'última paraula a l'alcalde, basant-se en la seva elecció directa. "No ens posem d'acord sobre el pressupost i, per a resoldre l'impasse, és l'alcalde qui aprova el pressupost": és una tessitura complicada. Pensem que el presidencialisme americà -el model més semblant a aquesta lògica- només dóna al president el dret de veto -i no definitiu- de resolucions i pressupost aprovats pel Congrés. Però, en cap cas, la capacitat d'imposar-se sobre el Congrés, amb un pressupost propi.

Es podria pensar també en la dissolució automàtica de la Corporació, quan es produeixi una situació d'enfrontament. Però no sembla que la dissolució automàtica sigui compatible amb un cicle electoral municipal únic, en el que tots els municipis són elegits simultàniament.

Per acabar aquestes possibles reformes electorals, una observació que s'ha insinuat i que jo vull recollir. Al proposar reformes electorals, cal tenir en compte si s'estan introduint lògiques diferents en els nivells diferents: lògica de representativitat o lògica de mandat de govern. Què pot passar - i no ho tinc clar-, si a l'elecció dels ajuntaments proposem un tipus de lògica-mandat i, en canvi, no l'admetem en els altres nivells? Pot això pertorbar el sistema polític en general? Pot introduir alguna dificultat en la comprensió del ciutadà? Els països on predomina la lògica del mandat de govern -reflectida en els sistemes electorals d'orientació majoritària- l'apliquen generalment a tots els nivells de govern.

Tothom sap que vota algú perquè guanyi i governi. Ningú vota algú només perquè el representi, i després pacti amb altres per a constituir govern, a diferència d'altres sistemes on l'elector ja sap que no vota alcalde ni cap de govern. Com combinar les dues lògiques? S'hi acostumaria l'elector? Caldria seguir d'aprop les experiències italiana i israeliana, que estan intentant aquest trànsit.

Comentari final. Hem arrancat d'un diagnòstic -allunyament del ciutadà de la participació política, dèficit de legitimitat de les institucions representatives- i hem examinat remeis, tots ells dintre de la enginyeria electoral. Però podem preguntar-nos si aquests són els únics o els millors remeis per un problema tan important. El meu punt de vista és que no ho són.

Hi ha altres mecanismes no electorals, que cal considerar i eventualment introduir. Els enumero esquemàticament:

- Reforçament de l'acció parlamentària: més compareixences parlamentàries d'actors socials i institucionals en fase pre-legislativa o en sessions de control o informació. Fins ara, paper molt poc visible de les comissions, massa tancades sobre si mateixes.
- Consulta deliberativa: preparació de debats informats per una mostra de ciutadans sobre "issues" d'interès polític general o local, que orientin les decisions dels organismes competents. Amb més consistència que la pressió dels sondatges.
- Consultes directes tradicionals: referèndum, iniciativa legislativa popular. Pros i contres prou coneguts.
- Ampliació de la relació i de la permeabilitat entre partits i altres organitzacions socials: comissions d'enllaç, meses permanents de contacte, escenaris de debat, amb publicitat de les deliberacions.
- Finançament de la política: tema massa ampli per a ser tractat, però determinant de moltes altres manifestacions de la política actual.
- Ampliació dels mandats de totes les legislatures -estatal, autonòmica, local- a 5 anys. Reducció, per tant, de la freqüència de consultes, amb disminució de la fatiga electoral i dels costos econòmics públics i dels partits.
- En l'enginyeria electoral "micro": ampliació de la jornada electoral -fins a les 21-22 h.?, estendre al dissabte o al dilluns? És sorprenent l'horari reduït de votació del nostre país que té horaris de treball i d'oci tan extensos. Altres països que van a dormir més d'hora, tanquen els

col.legis electorals més tard que nosaltres. Poca atenció a la "cultura del cap de setmana" o dels nostres "diumenges allargats".

Aquestes són algunes idees molt obertes, que probablement pertocuen a d'altres àmbits d'aquestes mateixes jornades de debat, però que no voldria deixar d'esmentar aquí. Moltes gràcies.