

Democràcia i llei electoral

Joan Marcel / Professor Titular de Dret Constitucional de la UAB.
Diputat al Congrés pel PSC.

En aquests inicis de segle XXI, a cent anys dels començaments del que podríem anomenar «era democràtica», ens seguim plantejant encara preguntes i reflexions sobre els continguts de la democràcia i, de manera especial, sobre les regles de joc que aquesta comporta.

En un llibre escrit a finals del segle XX, el politòleg americà Robert A. Dahl, després d'afirmar el triomf de la democràcia a partir de la segona meitat del segle, obria un conjunt d'interrogants sobre el desenvolupament i condicions de la democràcia que convertia l'obra en una vertadera guia per a tots aquells interessats en buscar respostes, en reflexionar sobre tots o alguns dels elements principals que conformen la democràcia.¹

Quan es parla de democràcia s'està parlant de participació política del poble. També d'altres criteris o continguts que defineixen de forma més precisa el concepte de democràcia o el sistema de govern democràtic. Però la participació en les decisions polítiques, de manera directa o a través de representants elegits, és el tret primer i més definitori en el desenvolupament democràtic de la societat.

Després dels processos revolucionaris dels segles XVII i XVIII, en els quals els seus protagonistes pràctics i teòrics assimilaven govern democràtic a govern del poble, es va configurant una evolució pràctica i una delimitació teòrica de la democràcia assimilada al govern representatiu. El 1861 John Stuart Mill escrivia el seu assaig *Considerations on Representative Government* on defensava el govern representatiu com el tipus ideal de participació política, superant la participació directa només possible de dur a terme en poblacions de tamany molt reduït:² Per Stuart Mill, el sistema de representació és el gran descobriment dels temps moderns.

La representació política ha tingut històricament, com s'ha apuntat, una importància cabdal en l'aparició i desenvolupament de l'Estat modern, de tal manera que l'anomenada democràcia representativa constituirà la forma general de govern de l'Estat constitucional. Avui, com ha assenyalat Isidre Molas, tots els Estats democràtics estan organitzats en sistemes representatius, ja que el criteri que el poder polític ha de representar al poble és la primera de les característiques de la democràcia.³

Així, d'entre els diversos elements que sobre aquesta qüestió han convingut en considerar la gran majoria d'autors com a definitoris dels continguts de la democràcia o de les característiques que defineixen un país democràtic, l'existència de càrrecs electes, de governs representatius, sorgits d'eleccions lliures, imparcials i freqüents, constitueix un dels principals arguments de reflexió i a la vegada de debat.

Seguint aquests raonaments, la democràcia tindria com una de les principals components la participació política dels ciutadans tant per mitjà de la seva pròpia acció

personal com, sobretot, per l'exercici del dret de sufragi a través de votacions periòdiques. Avui, doncs, tothom considera que democràcia és sinònim de sistema representatiu, i es posa en correlació democràcia i existència d'eleccions lliures, competitives i realitzades de manera periòdica.

A partir d'aquesta consideració, el sistema electoral que s'incorpora en una norma o llei electoral serà el mecanisme a través del qual es fa efectiu el procés de representació en els sistemes o règims constitucionals democràtics.

Javier Pérez Royo ha destacat amb encert que el primer instrument per tal d'aconseguir la reducció de la complexitat social, amb la finalitat que la voluntat de l'Estat pugui constituir-se de manera fiable, és el partit polític, però que aquest no és l'únic ni és suficient, ja que cal un bon sistema electoral que pugui garantir que l'Estat sigui l'expressió políticament adequada de la societat.⁴

Els partits polítics són un element de mediatització del sistema representatiu. En la mesura que una de les funcions primordials que realitzen avui els partits polítics és la de reclutament de personal polític, en la majoria de sistemes polítics representatius els representats elegeixen els seus representants a partir únicament de les propostes que els presenten els partits. El paper de representants dels ciutadans i no del partit que els ha proposat, a partir d'aquest procés mediador que els partits polítics realitzen, és en moltes ocasions difícil d'evidenciar i de dur a la pràctica. El caràcter representatiu i no imperatiu del mandat que exerciten els representants respecte els seus representats es veu, en moltes ocasions, alterat per la dinàmica d'intermediació i pel control que exerceix el partit polític sobre aquests representants, sense que la regulació jurídica de les eleccions, la llei electoral, o la normativa sobre els partits polítics, en el seu cas, intervingui en aquesta relació. La moderna constitucionalització dels partits polítics no ha alterat tampoc l'orientació més recent de la democràcia representativa.

En les democràcies parlamentàries, la complexa relació triangular entre Govern, partit polític i electorat, que han estat analitzades des de diversos angles, sembla decantar-se del costat dels partits, que ofereixen, en definició apuntada per José M. Maravall, una mena de «marca de fàbrica» que facilita informació als votants, però a la vegada situa els governants, a més de sota la dependència de l'electorat, també sota el control de la seva majoria parlamentària i, per tant, del seu partit que en definitiva l'ha proposat. En qualsevol cas, la política interna dels partits i el seu funcionament orgànic poden ser rellevants per la democràcia si contribueixen a la informació que tenen els possibles votants.⁵

La normativa electoral, per la seva banda, és tributària de la democràcia política: neix amb la democràcia i es desenvolupa a mesura que l'extensió del dret de vot es va produint.

Instrument, doncs, de la democràcia política, les normes electorals tenen com a objectius primordials que els ciutadans puguin expressar lliurement la seva opinió política i que els resultats electorals s'adeqüin a la llei o principi de la majoria, element aquest darrer que aboca a destacar la relació entre sistema representatiu i sistema polític majoritari.

Com han apuntat diversos autors, tota representació suposa una certa deformació, en la mesura que inevitablement es produeix una simplificació i una fragmentació de l'opinió, qualsevol que sigui el sistema electoral que s'utilitzi, pel sol fet

que uns pocs es posen en el lloc de molts, del conjunt. És clar que la democràcia representativa té l'inconvenient pràctic –enfront dels instruments de democràcia directa– de reduir el poder dels representats, però té l'avantatge indubtable de limitar el poder dels representants.

En actualitzar el concepte de democràcia governant, quan aquesta es produeix en el context d'un sistema polític majoritari, en el sentit ampli de govern de la majoria escollit pels electors, Olivier Duhamel indica que aquest sistema polític, el de la democràcia majoritària, deixa en mans del poble la doble i simultània elecció de l'orientació política que prefereix i la de la persona que considera millor per portar-la a terme.⁶

Les lleis electorals –considerades com un dels principals continguts del sistema democràtic representatiu, fins el punt de constituir una mena de Constitució material en la mesura que demanen l'acord i el recolzament ampli que li cal també a la norma suprema– defineixen i concreten bona part de les regles del joc democràtic. De manera especial ho fan en aquells aspectes referits a la definició d'elector i elegible, a la durada del mandat, a la dimensió de les circumscripcions o districtes electorals, al nombre d'escons a proveir, a la manera de comptabilitzar els vots per tal d'atribuir els escons i, en general, el conjunt de procediments i operacions que han de fer possible la participació activa i passiva dels ciutadans en el procés electoral.

Els continguts de la llei electoral no són innocus ni indiferents a l'hora d'avaluar la qualitat de la democràcia existent. Malgrat l'escàs entusiasme dels governants, i en molts casos d'aquells que aspiren a convertir-se'n, a l'hora d'abordar una reflexió i una avaluació de la normativa electoral, especialment si aquesta els afavoreix d'una o altra manera, una democràcia saludable i de qualitat demana una reglamentació electoral que mantingui la suficient façana de legitimitat, fet que en les democràcies representatives consolidades limita els possibles excessos, encara que no els anul·la totalment. Precisament legitimar el sistema, a més de produir representació i produir govern, són els objectius bàsics de les eleccions i, en conseqüència, de la normativa que les fa possible, és a dir la llei electoral.⁷

A partir d'aquest criteri o orientació genèrica es pot avançar en l'avaluació dels continguts concrets d'una normativa electoral, a través de l'acompliment d'un conjunt de premisses o condicions que proporcionin la mesura de la qualitat d'aquesta normativa, en termes de democràcia.

Cal fugir del simplisme de considerar únicament l'alternativa dels dos o tres grans modes d'escrutini, que porta a concloure a gran part de la doctrina dominant que la representació proporcional, avui estesa a la majoria de països europeus, és un mode d'escrutini més democràtic. La controvèrsia clàssica entre afavorir l'estabilitat governamental o promoure millor justícia en la representació aboca a un dilema en el qual cap sistema és totalment satisfactori. Mentre els sistemes de representació majoritari o proporcional pensats per afavorir l'estabilitat poden provocar grans desigualtats, aquells sistemes que pretenen afavorir més la representació de la pluralitat política i social comporten la multiplicació partidària i, normalment, la inestabilitat política que pot acabar debilitant el sistema democràtic. S'ha d'ampliar, doncs, el mètode d'anàlisi utilitzant altres criteris i aspectes, que són igualment rellevants i essencials a l'hora d'avaluar el sistema i la legislació electoral en el seu conjunt.

1. El primer aspecte que cal considerar és la claredat de la proposta electoral, tant pel que fa al procediment electoral i mode d'escrutini utilitzat, com pel que fa a la presentació d'alternatives entre les quals ha d'escollir l'electorat.

Cal que els ciutadans tinguin, o puguin tenir, una bona comprensió de les regles del joc electoral, la qual cosa no comporta forçosament la manca de complexitat jurídica de la norma o llei electoral, però sí ha de fer possible que el procediment que els electors han de seguir i el resultat de l'aplicació del mode d'escrutini siguin assimilats amb claredat. És necessari destacar, però, que els modes d'escrutini només són un factor entre d'altres de clarificació de la proposta electoral, i que la seva possible complexitat se supera fàcilment tant per la millor preparació i capacitat general dels ciutadans, com per l'experiència que proporciona la posta en pràctica del concret mode d'escrutini.

L'altre element de claredat s'expressa a través de la tendència a simplificar al màxim els termes de la consulta electoral. Aquí incideix també el mode d'escrutini que contingui la normativa electoral, que pot afavorir o no la proliferació d'ofertes o propostes electorals. Però altres factors condicionen aquest element: el captament de la majoria que acaba el seu mandat governamental; l'existència d'una alternativa clara i consistent a aquesta majoria; el fraccionament o no de les alternatives d'oposició; la presència en el debat polític d'algun element de bipolarització política. Cada un d'aquests factors o la combinació de diversos ajuden a la major o menor claredat de la proposta electoral, tal i com es pot observar en el recorregut i evolució de les diverses democràcies representatives actuals.

2. Un segon aspecte fa referència a la llibertat d'escollir de l'elector. Aquesta llibertat està molt lligada al mode d'escrutini utilitzat, i acostuma a jugar en sentit contrari als elements assenyalats en el punt anterior com a primera consideració. És criteri coincident que el sistema de representació majoritari restringeix la llibertat o la possibilitat d'elecció entre poques opcions i, en el límit, entre només dues que tinguin vertaderes possibilitats, mentre que per la seva part la representació proporcional amplia aquesta llibertat. Per exemplificar el que s'està assenyalant, només cal confrontar el sistema de majoria relativa utilitzat a Gran Bretanya, on l'elector es troba molt constret a optar entre les dues ofertes electorals amb possibilitats reals d'obtenir majoria, amb el sistema vigent d'elecció dels representants espanyols al Parlament Europeu, a través d'una fórmula de representació proporcional, dins un districte únic, i sense barrera electoral, sistema que ofereix la màxima llibertat a l'hora d'elegir entre totes les opcions amb una mínima expectativa d'obtenir representació.

Sobre aquest aspecte incideix també la intermediació dels partits polítics a la qual ja s'ha fet referència, en la mesura que el menor o major grau de llibertat d'escollir de l'elector troba un factor de condicionament en les propostes que li presenten els partits. Tant positivament com negativament el vot s'emet en favor d'uns candidats i d'uns partits polítics que els proposen i els ofereixen un marc organitzatiu i programàtic.

3. En tercer lloc, un criteri que juga de manera molt específica en l'avaluació de la normativa electoral és el nivell d'equitat de la representació. En aquest cas, més que la confrontació entre els diversos modes d'escrutini, el que importa és el sentiment o convenciment ciutadà de que el sistema electoral en el seu conjunt manté els paràmetres de legitimitat que el fan acceptable.

No es tracta, doncs, tant d'analitzar la fórmula electoral, com d'avaluar altres aspectes del sistema com la quantitat i magnitud dels districtes o circumscripcions electorals, la incidència de la tradició històrica de cada cas o país en concret, o l'existència o inexistència de debat polític entre les principals forces o partits a propòsit del funcionament d'aquest sistema electoral.

La presència d'instàncies independents, com és el cas de Gran Bretanya o més recentment de França, que tenen cura de la redistribució periòdica dels districtes o circumscripcions, en funció de les variacions demogràfiques, treu aquesta qüestió del debat polític i legitima més el conjunt del sistema. En canvi, la confrontació sobre la conveniència o no de modificar el sistema electoral va provocar una crisi governamental a França el 1985 i va incidir de manera decisiva en la crisi del sistema polític italià en els anys vuitanta i noranta. I en sentit contrari, el manteniment de la representació majoritària a Gran Bretanya, que respon en bona part a la seva particular tradició històrica, no es percebut pels ciutadans britànics com a menys acceptable que ho són els respectius sistemes electorals en d'altres països.

4. La influència del mode d'escrutini sobre la conformació d'una majoria de govern és un altre element o criteri d'avaluació i, sense cap mena de dubte, un dels aspectes més analitzats i a la vegada més controvertits en la relació entre sistema electoral, sistema de partits i formació de majories governamentals.

És clar que la fórmula electoral, l'existència o no de barrera electoral i la magnitud dels districtes, en tant que components principals del sistema electoral, incideixen sobre la formació de majories, però cal insistir que la seva influència sobre el conjunt del sistema polític, i en especial sobre el sistema de partits, ha estat sovint sobreestimada.

És incontestable que, a causa de les desigualtats més o menys grans de representació, els modes d'escrutini condicionen la representació de les forces polítiques i el seu sistema d'aliances. Si la seva influència sobre l'estructuració dels sistemes de partits i sobre el repartiment dels vots dels electors entre aquests partits és feble, no decisiva, i indisociable de l'entorn polític i cultural en el que opera, la seva aportació a la formació de majories apareix com a més incontestable. Diversos autors han remarcat que els modes d'escrutini no configuren per ells mateixos sistemes de partits, però sí poden fabricar majories parlamentàries.⁸

Cal recordar, en aquest sentit, el paper important dins les regles del joc polític que té el sistema electoral en el seu conjunt, i fins i tot l'element més concret que constitueix la fórmula o mode d'escrutini, en la mesura que participa en l'organització de l'activitat política, influencia l'estratègia dels actors polítics i, fins i tot, el vot dels electors. De fet es podria afirmar que la normativa electoral de manera global pot condicionar l'elecció de tal manera que pot arribar a aparèixer com un dels factors determinants en l'estructuració del sistema polític.

5. Un altre dels elements a tenir en compte en l'avaluació de la llei electoral és l'existència d'una major o menor proximitat entre electors i elegits. En una democràcia moderna no és suficient que els governats estiguin representats, cal que se n'hi sentin.

Aquesta connexió o proximitat entre representants i representats, entre electes i electors, constitueix un element primordial en la legitimitat del sistema polític i, en conseqüència, en l'eficàcia social d'aquest.

Els dos extrems es troben, en aquesta qüestió, en l'absoluta personalització dels sistemes amb circumscripcions uninominals d'una banda, i, de l'altra, la pràctica desconexió d'una llista de seixanta o setanta noms –normalment confeccionada per les direccions dels partits, d'acord amb els seus criteris interns– on amb prou feines es coneix per part dels electors la persona que l'encapçala.

La recerca d'un equilibri entre les fórmules que millor representen la pluralitat política i social, i aquelles que afavoreixen la identificació i proximitat entre els ciutadans i els seus representants, ha portat a considerar més equilibrats els sistemes anomenats mixtes, que combinen la representació proporcional i la majoritària, tal i com es va fer en la reforma electoral italiana de 1994, i a valorar el sistema proporcional personalitzat vigent a Alemanya des de 1949, i adoptat després per altres països, com un dels que millor combinen proximitat i representació justa políticament i socialment. Malgrat les objeccions que pateix des de fa algun temps en la pròpia opinió acadèmica i política alemanya, el conegut com a sistema alemany continua essent un dels més ben valorats en aquest aspecte.

6. El darrer element que caldria considerar en aquesta avaluació de la qualitat democràtica de la normativa electoral, fa referència a la possibilitat de l'alternança política.

Efectivament, si un govern manté una llei electoral que inclou un sistema que li és «exclusivament» favorable, és a dir, que no fa possible que l'oposició pugui arribar al govern, aquesta llei electoral cal considerar-la poc o gens democràtica. I el govern que la manté es pot considerar també mancat de tarannà democràtic.

El sistema polític majoritari ha d'oferir als ciutadans una alternativa real i amb possibilitats certes de convertir-se en govern. Sense alternativa i sense possibilitat real d'alternança política ni hi ha democràcia. I és en aquest sentit que cal, també, que la llei electoral possibiliti, faciliti fins i tot, aquesta alternança política. La legitimitat de les regles del joc electoral i del sistema polític en el seu conjunt es juguen en bona mesura a partir d'aquest criteri d'avaluació del contingut de la normativa electoral.

Apuntats els principals elements o criteris a tenir en compte a l'hora de valorar i avaluar la qualitat democràtica d'una llei electoral, cal recordar que els sistemes electorals ofereixen variacions quasi infinites, encara que alguns estudis teòrics parlin de l'existència de només nou sistemes principals, que podrien incorporar-se dins de tres grans famílies: representació majoritària, representació proporcional i representació semiproportional o mixta. La principal raó per aquesta diversificació de sistemes és que cap d'ells pot satisfer els criteris d'avaluació possibles als quals es poden sotmetre de manera raonable. Hi ha com sempre una transacció d'alternatives: si escollim un sistema aconseguim alguns valors a costa d'altres. O dit d'altra manera, és difícil bastir un sistema que pugui acomplir satisfactòriament tots i cada un dels criteris que s'han enumerat i pugui, per tant, ser considerat com plenament democràtic.

Robert Dahl, en l'anàlisi ja mencionat, conclou una breu reflexió sobre els sistemes electorals apuntant tres observacions pràctiques que poden ser considerades de manera general a l'hora d'abordar la valoració de la norma electoral i la

conveniència o no de la seva revisió o reforma. En primer lloc, que un sistema electoral s'ha de canviar si no està a l'alçada de les necessitats d'un país democràtic. En segon lloc, que aquest sistema electoral ha de poder ser adaptat a les característiques de tot ordre (històriques, culturals, d'arrel política, etc.) del país en qüestió. I, en tercer lloc, que el manteniment o la conveniència d'un canvi de sistema i les seves alternatives cal que siguin explorades prèviament i amb tota mena de consideracions per part d'experts competents en sistemes electorals.⁹

Si democràcia i llei electoral mantenen una estreta relació, tant l'avaluació dels continguts democràtics de la normativa electoral com la conveniència de la seva revisió demanen un acord polític el més ample possible i una comprensió social que tendeixi a augmentar la legitimitat del conjunt del sistema polític.

1 Robert A. Dahl: La democracia. Taurus. Madrid, 1999.

2 John Stuart Mill: Del Gobierno representativo. Tecnos. Madrid, 1985.

3 Isidre Molas: Derecho Constitucional. Tecnos. Madrid, 1998.

4 Javier Pérez Royo: Curso de Derecho Constitucional. Marcial Pons. Madrid, 1995.

5 Veure per aquesta qüestió l'estudi de José M. Maravall El control de los políticos. Tecnos. Madrid, 2003.

6 Olivier Duhamel: Les démocraties. Du Seuil. Paris, 1993.

7 Aquest triple objectiu, apuntat ja en el llibre de Francesc de Carreras i Josep M. Vallès Las elecciones. Blume. Barcelona, 1977, es manté avui com una definició clàssica del contingut que ha de perseguir tota normativa electoral democràtica.

8 Veure sobre aquest aspecte, entre d'altres, l'estudi de Pierre Martin: Les systèmes électoraux et les modes de scrutin. Montchrestien. Paris, 1994; i el de Dieter Nohlen: Sistemas electorales y sistemas de partidos. FCE. México, 1998.

9 Robert Dahl: La democracia. Taurus. Madrid, 1999, p. 213 i ss.