



Universitat de Lleida  
Facultat de Dret i Economia

# TREBALL FI DE GRAU

**MEMÒRIA FINAL**

**GRAU EN DRET**

**CURS 2014/2015**

**Una llei electoral per a Catalunya**

Autor: Marc Solanes i Roca

Tutor: Ignacio de Alós Martín

Data: 22 de maig de 2015



La democràcia necessita una virtut: la confiança. Sense la seva construcció no hi pot haver una autèntica democràcia.

Victòria Camps i Cervera



## **Resum**

La salut de la nostra democràcia no passa un bon moment. No es veu amenaçada per cap risc d'involució sinó que la que està debilitada és la confiança de la ciutadania envers les institucions. Per això creiem necessari l'estudi del dret electoral per plantejar les possibilitats de millora. Aquest treball estudia d'on venim, on som i cap on anem en el camp de la legislació electoral per clarificar l'escenari d'una Catalunya que en trenta-cinc anys no ha estat capaç de dotar-se d'una llei electoral pròpia.

## **Paraules clau**

Llei electoral, sistema electoral, dret electoral, eleccions, democràcia, representació política.



## Índex

1. Introducció.....	5
2. El dret de participació.....	6
3. El dret electoral espanyol. ....	9
3.1. Antecedents històrics.....	9
3.1.1. La República a Espanya. ....	9
3.1.2. La República a Catalunya.....	10
3.2. El marc legal vigent.....	11
3.2.1. El procés constituent.....	11
3.2.2. Els principis del Dret electoral. ....	12
3.2.3. El sistema electoral espanyol.....	13
3.2.4. Catalunya, l'única comunitat autònoma sense llei electoral pròpia. ....	17
4. Propostes per a una llei electoral catalana. ....	21
4.1. La proposta de la comissió d'experts de 2007.....	21
4.1.1. Participació. ....	21
4.1.2. Representació.....	26
4.1.3. Transparència.....	32
4.1.4. El posicionament dels grups parlamentaris. ....	34
4.2. La iniciativa legislativa popular de 2009.....	38
4.3. La proposició de llei electoral de Catalunya de 2015.....	39
5. Conclusions. ....	42
6. Bibliografia.....	46

## 1. Introducció.

El funcionament de la nostra democràcia es basa en bona mesura en l'elecció per part de la ciutadania dels representants que han de desenvolupar el poder legislatiu i, de retruc, l'executiu. És innegable que des de fa uns anys vivim immersos en una crisi que té diversos vessants. A diari es parla de la crisi econòmica, però no és menys cert que vivim una crisi polític-institucional de grans dimensions.

Aquesta segona crisi s'ha anat generant a mesura que els ciutadans han anat perdent la seva confiança en les institucions. Fer aquesta afirmació pot semblar agosarat, però els baròmetres d'opinió certifiquen que el grau de satisfacció dels representats respecte els seus representats és avui a cotes realment baixes.

De la mateixa manera que des del camp de l'economia es busquen i es proposen solucions a la crisi econòmica, crec que des del món del dret tenim la responsabilitat de plantejar millores al sistema polític. Millores que vagin encaminades a incrementar la confiança de la ciutadania en els seus representants. I això s'ha d'abordar fent reformes de fons a la nostra legislació electoral per dotar-nos d'un sistema més participatiu, més representatiu i més transparent.

En aquest treball ens proposem estudiar l'estat de la qüestió del dret electoral a Catalunya. En primer lloc, a partir de l'anàlisi del que significa el dret de representació i de l'estudi dels precedents històrics en dret electoral a casa nostra. En segon lloc, analitzant la legislació vigent: d'on ve, sobre quins principis es sustenta i com es configura. I en tercer lloc, abordant les principals propostes que s'han posat sobre la taula per a l'elaboració d'una inexistent llei electoral de Catalunya.

## 2. El dret de participació.

La Declaració Universal de Drets Humans de 1948 estableix en el seu article 21.1 que “tota persona té dret a participar en el govern del seu país directament o per mitjà de representants lliurement escollits”. Aquesta formulació consagra el sufragi universal alhora que fixa clarament que en un país democràtic l’única font legítima de poder polític és el poble.

Al llarg de la història, la representació no sempre s’ha basat en un criteri democràtic de representació del poble. Només cal recordar que en l’absolutisme el rei era el representant de Déu a la Terra o en el feixisme el dictador representava la nació. Després del pas per l’Estat liberal, amb formes d’estat com la monarquia constitucional, la monarquia parlamentària o la república, podem afirmar que actualment tots els estats democràtics s’organitzen en sistemes representatius.

La representació fa possible que el govern d’un país sigui el reflex de la voluntat majoritària, evitant que la direcció política estigui en mans dels més poderosos o dels més actius. La representació política democràtica es pot organitzar a través de dos tipus de mandat atorgat als representants. D’una banda hi ha el mandat imperatiu, que consisteix en què els representants han d’executar les instruccions precises que han estat impartides pels representats. És un sistema inspirat en el contracte civil de mandat. D’altra banda, el mandat representatiu consisteix en què els representats, en elegir els seus representants, els fan confiança perquè actuïn d’acord amb el seu parer.

La Constitució espanyola de 1978 estableix en el seu article 23 el dret fonamental dels ciutadans a “participar en els afers públics, directament o per mitjà de representants, lliurement escollits en eleccions periòdiques per sufragi universal”. Al seu torn, a l’article 67.2 prohibeix taxativament el mandat imperatiu. En aquest sentit, la jurisprudència del TC proclama que la representació “implica presumir que la voluntat del representant coincideix amb la voluntat dels representats” i considera il·legítima “una regulació de la representació en què els representants puguin ser privats de la seva condició per una decisió que no emani de la voluntat dels propis electors” si bé assegura

que no es tracta que tots els representants ho siguin de tots els ciutadans individualment considerats.

En el cas de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, el seu article 29 regula el dret de participació en els següents termes: “1. Els ciutadans de Catalunya tenen dret a participar en condicions d'igualtat en els afers públics de Catalunya, de manera directa o bé per mitjà de representants, en els supòsits i en els termes que estableixen aquest Estatut i les lleis. 2. Els ciutadans de Catalunya tenen dret a elegir llurs representants en els òrgans polítics representatius i a presentar-s'hi com a candidats, d'acord amb les condicions i els requisits que estableixen les lleis (...)”.

El de participació política és l'únic dret que, en exercir-lo, ens fa iguals a tots els ciutadans. La voluntat general es forma a partir del pronunciament de tots i cadascun dels ciutadans. Som ciutadans en la mesura que tenim aquest dret i tenim aquest dret en la mesura que som ciutadans.

Cal apuntar com a característiques del dret de participació que aquest és un dret exclusivament individual i que tenen només les persones físiques, que és un dret exclusivament polític, que s'exerceix de forma directa i periòdica i que necessita un desenvolupament legislatiu.

Aquest dret de participació es materialitza en el dret a vot a les eleccions, on els partits polítics vehiculen l'oferta electoral. Els ciutadans elegim els nostres representants per mitjà dels partits polítics en les eleccions que es convoquen periòdicament per a les diferents institucions representatives. La importància de les eleccions és, doncs, cabdal, i d'aquí que també sigui molt rellevant el seu marc jurídic: el dret electoral. Aquest sol regular-se per llei i el seu objectiu és garantir la legitimitat dels resultats.

És a través del sistema electoral com es fa efectiu el procés de representació. El sistema electoral és el conjunt de procediments que tradueixen els vots en escons. Aquest ha de comprendre la determinació de l'àmbit territorial que constitueix la circumscripció electoral, el tipus de vot a realitzar i les regles per efectuar el repartiment d'escons mitjançant un determinat nombre de vots (barrera electoral) i una fórmula electoral.

Alguns autors consideren que la llei electoral ha de ser considerada com la “norma primària d’un Estat democràtic” (Álvarez Conde 2011), en el sentit que no només assegura la representació dels ciutadans sinó que té un paper clau en la comunicació entre governants i governats.

A grans trets parlem de sistemes majoritaris i sistemes proporcionals. Als majoritaris s’atribueix l’escó al candidat que obté més vots. Habitualment es tracta de districtes uninominals. Als sistemes proporcionals el repartiment d’escons es fa, com el seu nom indica, a proporció dels vots obtinguts. Dins de cadascun d’ells hi ha diferents sistemes, però cal fer menció especial de la Llei d’Hondt, atès que és el que ens és propi.

La Llei d’Hondt consisteix en dividir el nombre de vots de cada llista per 1, 2, 3, 4 fins al nombre d’escons a repartir. Els vots de cada partit es divideixen per tots aquests números, ordenant els quocients de major a menor, i atribuint els escons per aquest mateix ordre.



### 3. El dret electoral espanyol.

#### 3.1. Antecedents històrics.

##### 3.1.1. La República a Espanya.

A l'hora d'estudiar el dret electoral vigent a Espanya una de les primeres conclusions que s'extreuen és que s'allunya notablement dels seus antecedents històrics immediats. Això s'explica per la discontinuïtat política que ha viscut l'Estat en el darrer segle i escaig. Amb aquesta premissa, és interessant fer quatre pinzellades del sistema electoral vigent durant la II República, atès que és el precedent més proper en el temps.

El marc normatiu el trobem en un Decret de 1931 i en la Llei de Reforma Electoral de 1933. Autors com Montero, Lerca i Torcal (1992) apunten a que la vinculació que pogués tenir el sistema electoral de la República amb la seva curta vida van portar a què en certa manera esdevingués un “antimodel” pel legislador postfranquista. El mateix assenyala el politòleg Pablo Simón (2011), que també recorda que un dels principals objectius del sistema de la República era acabar amb el caciquisme, tan present a l'Espanya de la Restauració. A tal efecte es van establir districtes provincials –amb l'excepció de Madrid i Barcelona, que eren districtes independents–, en els quals s'elegia entre un i dinou diputats. Aquests districtes substituïen els petits districtes unipersonals que havien abonat “la coacció caciquil, la compra de vots i totes les corrupteles conegudes”, segons el mateix decret. El sistema era majoritari amb vot limitat, similar al de l'actual Senat –les llistes eren obertes– i permetia el *panachage*, és a dir, votar candidats de diferents llistes. Es basava en el sufragi universal masculí dels més grans de 23 anys.

Pel que fa al recompte, es feia a un doble nivell: el partit que sumava majoria simple obtenia el 80% dels escons de la circumscripció i el 20% restant quedava pel segon – cosa que va fomentar les coalicions de partits–. Per esdevenir diputat es necessitava un 20% dels vots, un 40% amb la Llei de 1933. Si algun diputat no arribava al llindar, al cap de dues setmanes es feia una segona volta mantenint la distribució global d'escons però repetint l'elecció pels que no havien estat elegits.

La llei electoral republicana, tot i apostar per un sistema majoritari, va fomentar la fragmentació del sistema de partits, atès que es sobrerepresentava els partits minoritaris per la utilitat marginal dels seus vots per guanyar el 20% d'escons necessaris per districte. Les dades són evidents: a tall d'exemple, el 1931 el PSOE i el Partit Radical, els dos més votats del Parlament espanyol, només tenien el 43% dels escons. Per intentar obtenir majories més grans es va tendir a confegir coalicions plurals i amb el pas del temps van guanyar força els partits ideològicament més extremistes i es van anar arraconant les opcions moderades.

D'aquí que a finals dels setanta, durant la Transició democràtica, es parlés del sistema republicà com un "antimodel". Simón arriba a plantejar-se fins a quin punt s'hauria pogut evitar la Guerra Civil i la caiguda de la República amb un altre sistema electoral. L'autor considera que segurament no n'hi hauria hagut prou amb un altre sistema, atès que cal tenir en compte factors com la inexperiència de la classe política de l'època o la dependència del règim anterior, però en tot cas és evident que aquest sistema majoritari amb vot limitat, llistes obertes i circumscripcions plurinominals va afavorir la fragmentació i la radicalització de la política.

### **3.1.2. La República a Catalunya.**

A Catalunya el sistema electoral era el mateix. Les primeres eleccions al Parlament, celebrades el 20 de novembre de 1932, van ser regulades per l'esmentat Decret de 1931, per la Llei electoral de 1907 i per les disposicions transitòries de l'Estatut. Un decret del 26 d'octubre va complementar les normes esmentades adaptant-les a l'Estatut. Així, la distribució de diputats per les cinc circumscripcions era de 24 per Barcelona ciutat, 19 per Barcelona província i 14 per les de Tarragona, Lleida i Girona. Cada elector podia votar 19 diputats a Barcelona ciutat, 15 a Barcelona província i 11 a la resta de circumscripcions, i per tant es configurava una representació per majories i minories.

En aquelles primeres eleccions catalanes el Parlament l'havien de formar 85 diputats: 63 serien per Esquerra Republicana de Catalunya, 5 per la Unió Socialista de Catalunya, 16 per la Lliga Catalana i 1 per Unió Democràtica de Catalunya. Atès que dos diputats havien obtingut dues actes i van renunciar a una, el Parlament va quedar amb 83

diputats. Malgrat aplicar-se el sistema espanyol, veiem com a Catalunya es constitueix una sòlida majoria d'Esquerra Republicana lluny de la fragmentació política de les Corts Generals.

### **3.2. El marc legal vigent.**

#### **3.2.1. El procés constituent.**

La fi de la Guerra Civil, amb la victòria del bàndol nacional, va donar inici a la dictadura franquista. En aquest període les llibertats més fonamentals dels ciutadans van veure's coartades, si bé es celebrarien algunes eleccions per elegir part de les Corts –el terç familiar– per maquillar la falta absoluta de democràcia.

Amb la mort de Franco s'obrí la Transició democràtica. És per tots sabut que el procés de Transició va basar-se en bona mesura en una negociació tripartita entre el Govern de Suárez, els postfranquistes i els antifranquistes. La legislació electoral va quedar plasmada en un primer moment en la Llei per la Reforma Política –aprovada en referèndum el 1976 i que fixa la província com a circumscripció electoral– i el Reial Decret-Llei 20/1977, de 18 de març, sobre Normes Electorals, vigent fins a l'entrada en vigor de l'actual LOREG. Les seves línies mestres serien consagrades posteriorment en els articles 68 i 69 de la Constitució de 1978.

Cal tenir en compte que la primera llei electoral estava marcada per un caràcter de provisionalitat que va potenciar que sorgissin moltes iniciatives de reforma en vistes a la regulació definitiva. La LOREG de 1985, però, no es va allunyar excessivament de la regulació inicial. També cal destacar que el sistema electoral espanyol es troba entre els més nous d'Europa, atès que el dret electoral de la majoria de països occidentals es remunten als anys vint del segle passat.

Així, les primeres eleccions van basar-se en el principi de representació proporcional i el repartiment d'escons es va fer per la Llei d'Hondt. La composició del Congrés es va fixar a 350 escons, els districtes electorals eren la província, es va assignar un mínim de dos escons per província i un llindar del 3% per obtenir representació i les candidatures

eren tancades i bloquejades. Pel que fa al Senat, se n'elegirien quatre per província amb un vot plural limitat.

Montero, Lerca i Torcal (1992) assenyalen com a efectes positius d'aquest sistema que es va aconseguir reduir la concurrència dels partits a les primeres eleccions, evitant una fragmentació excessiva, sense deixar però sense representació forces significatives a nivell regional o nacional.

Per la seva banda, Álvarez Conde (2011) diu que amb el Reial Decret-Llei de 1977 s'introdueix per primera vegada un sistema de representació proporcional. El mateix autor és molt crític amb el manteniment d'aquesta normativa preconstitucional un cop aprovada la Constitució. Ho considera "de dubtosa constitucionalitat" i ho atribueix a la "desídia de les nostres forces polítiques". Pérez Royo (2010) s'ho mira des d'una altra perspectiva i aplaudeix la "prudència del legislador de la LOREG en reproduir el model del RDL 20/77" que creu que s'ha de valorar positivament "després de la celebració de cinc eleccions generals més des de la seva aprovació".

Les segones eleccions generals, les de 1982, es van celebrar també amb la normativa preconstitucional, i no seria fins a finals de la segona legislatura que s'aprovaria la Llei Orgànica de Règim Electoral General. Al llarg dels anys aquesta llei ha anat sofrint canvis de diversa índole –en matèria de campanyes electorals, d'actualització del cens o de funcions de la Junta Electoral Central, entre altres-.

### **3.2.2. Els principis del Dret electoral.**

Cotteret defineix el Dret electoral com aquell constituït pel "conjunt de regles destinades a definir la qualitat del ciutadà, diferenciar els diversos tipus d'eleccions i reglamentar el desenvolupament de l'escrutini". El Dret electoral, doncs, traspasa l'àmbit d'estudi dels sistemes electorals, atès que regula tant l'elecció dels representants polítics com el dret dels ciutadans a participar en aquesta elecció.

Álvarez Conde extreu del conjunt de la LOREG tres principis bàsics del Dret electoral, que és necessari comentar succintament. En primer lloc, l'impediment del falsejament

de la voluntat popular. Això significa que les infraccions que es puguin produir al llarg del procés si no són transcendents pel resultat final s'han de considerar irregularitats lleus sense transcendència jurídica. Amb aquest principi es pretén evitar que la validesa del procés quedi en mans de persones que el vulguin manipular amb petites accions.

En segon lloc, la conservació de l'acte electoral. No és més que una presumpció *iuris tantum* de legalitat dels actes de l'administració electoral. Es trasllada a l'àmbit de l'Administració electoral la presumpció de legalitat que tenen tots els actes de l'Administració Pública. Això comporta que només es puguin declarar nuls els vicis de procediment o irregularitats que afectin el resultat final, amb el que comporta de repetir les eleccions, i d'altra banda que la nul·litat en qüestió es reduiria a la secció o mesa on s'hagués produït.

I en tercer lloc, el principi d'unitat de l'acte electoral. El nostre Dret concep el procés electoral com un acte únic, caracteritzat per la idea del concurs de voluntat i, per tant, del concurs d'actes, tràmits i procediments. Això comporta que no hi hagi electors que puguin emetre el seu vot coneixent l'opinió dels altres, i per tant aquest principi es manifesta, per exemple, en el fet que tots els col·legis electorals tanquin a la mateixa hora. Això es posa en entredit quan hi ha canvis horaris entre diferents circumscripcions electorals o pel que fa al vot per correu, però tret d'aquestes excepcions el procés electoral es basa en la unitat d'acte.

### **3.2.3. El sistema electoral espanyol.**

A Espanya la regulació del sistema electoral la trobem a la Constitució, que fixa les línies bàsiques, i a la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim Electoral General, que desenvolupa aquells aspectes que no van ser regulats pel legislador constituent. Cal apuntar d'entrada que hi ha dues fórmules electorals diferents: una pel Congrés dels Diputats, que es regeix pel sistema proporcional, i una pel Senat, que es regeix pel sistema majoritari.

Pel que fa al Congrés dels Diputats, l'art. 68 CE estableix que el formen entre 300 i 400 diputats. És l'art. 162.1 LOREG qui fixa la xifra d'escons en 350, un nombre que la

doctrina considera baix en comparació amb altres Estats similars però que en tot cas s'ha consolidat des de les primeres eleccions democràtiques amb el RDL 20/1977.

La Constitució fixa la província com a circumscripció electoral, assignant un diputat a cada ciutat autònoma. És la LOREG qui estableix en el seu art. 162.2 un mínim de dos diputats per província. D'aquesta manera, s'assignen automàticament 102 escons, els 100 que corresponen a les 50 províncies i els dos de Ceuta i Melilla. Pel que fa als 248 restants, s'assignen en proporció a la població: es divideix la població total espanyola per 248 per obtenir una quota de repartiment i s'assignen a cada província tants diputats com resultin, en nombres enters, de dividir la seva població per la quota de repartiment. La resta de diputats s'assignen a cada província amb fracció decimal més alta. Com que el nombre de diputats que correspon a cada circumscripció pot variar amb el pas dels anys, és al decret de convocatòria de les eleccions on s'ha d'especificar els diputats a elegir a cada província. A la taula següent es mostra la distribució de diputats per circumscripcions en les darreres eleccions generals, fixada pel Reial Decret 1329/2011, de 26 de setembre, de dissolució del Congrés dels Diputats i del Senat i de convocatòria d'eleccions.

Circumscripció	Diputats
Àlaba	Quatre
Alacant	Dotze
Albacete	Quatre
Almeria	Sis
Astúries	Vuit
Àvila	Tres
Badajoz	Sis
Balears (Illes)	Vuit
Barcelona	Trenta-un
Biscaia	Vuit
Burgos	Quatre

Càceres	Quatre
Cadis	Vuit
Cantàbria	Cinc
Castelló	Cinc
Ceuta	Un
Ciudad Real	Cinc
Conca	Tres
Còrdova	Sis
Corunya (La)	Vuit
Girona	Sis
Granada	Set
Guadalajara	Tres

Guipúscoa	Sis
Huelva	Cinc
Jaén	Sis
León	Cinc
Lleida	Quatre
Lugo	Quatre
Madrid	Trenta-sis
Màlaga	Deu
Melilla	Un
Múrcia	Deu
Navarra	Cinc
Osca	Tres
Ourense	Quatre
Palència	Tres
Palmas (Las)	Vuit

Pontevedra	Set
Rioja (La)	Quatre
Salamanca	Quatre
Santa Cruz de Tenerife	Set
Saragossa	Set
Segòvia	Tres
Sevilla	Dotze
Sòria	Dos
Tarragona	Sis
Terol	Tres
Toledo	Sis
València	Setze
Valladolid	Cinc
Zamora	Tres

Alguns autors, com Pérez Royo (2010), han apuntat a la desigualtat que hi ha entre el valor del vot de circumscripcions grans com Madrid o Barcelona –on cal uns 130.000 vots per obtenir un diputat- respecte les petites –on en calen uns 35.000-. El mateix autor considera que atès que la majoria de circumscripcions tenen pocs diputats, tot i que el legislador va optar pel sistema proporcional, a la pràctica aquest pot tendir a assemblar-se al sistema majoritari atès que més de trenta circumscripcions tenen sis o menys escons. En aquest sentit, això es podria corregir ampliant a 400 els escons de la cambra baixa i reduint el mínim provincial a un diputat, a fi d’augmentar els “districtes normals” i permetre una major igualtat del vot.

La barrera electoral es fixa al 3% dels sufragis, de manera que les candidatures que no arribin a aquest llindar no seran tingudes en compte en l’aplicació de la Llei d’Hondt.

Pel que fa a la fórmula electoral, un altre dels elements troncats de tot sistema electoral, s'opta per la Llei d'Hondt, que ja hem explicat a l'apartat segon.

Respecte el Senat, l'art. 69.2 CE fixa que a cada província s'escolliran quatre senadors. La LOREG estableix per a la seva elecció una fórmula majoritària corregida: els electors poden votar un màxim de tres candidats, de manera que cap partit aconseguixi la totalitat dels senadors d'una província. A més dels senadors electes hi ha els que designen els parlaments autonòmics. Aquests són un per comunitat autònoma més un per cada milió d'habitants.

Finalment cal fer menció al procés electoral. En aquest àmbit cal destacar el paper de l'Administració Electoral i el procediment electoral.

L'Administració Electoral és un instrument indispensable per l'organització del procés així com per assegurar la legitimitat dels resultats electorals. Formen part d'aquesta Administració les juntes electorals i les meses electorals.

De Juntes Electorals hi ha la Central, la Provincial i la de Zona. La primera és un òrgan permanent, és a dir no es constitueix només per cada procés. La formen vuit magistrats del Tribunal Suprem, designats per insaculació pel CGPJ i cinc catedràtics de Dret, Ciències Polítiques o Sociologia, designats per acord dels partits polítics. A la Junta Electoral Central li corresponen funcions de vigilància general del procés com la supervisió de l'Oficina del Cens Electoral o la coordinació de les Juntes Electorals Provincials.

Les Juntes Electorals Provincials estan formades per tres magistrats de l'Audiència Provincial designats per insaculació pel CGPJ i dos catedràtics o professors titulars de Dret, Ciències Polítiques o Sociologia nomenats per la Junta Electoral Central. Els correspon la recepció i proclamació de candidatures pel Congrés i pel Senat, la recepció de documentació de Meses, la realització de l'escrutini general i la proclamació dels candidats electes, entre altres.



Per la seva banda, les Juntes Electorals de Zona es circumscriuen al partit judicial i els formen tres jutges de primera instància o instrucció, designats per insaculació per la sala de govern del TSJ i dos llicenciats en Dret, Ciències Polítiques o Sociologia designats per la Junta Electoral Provincial.

Pel que fa a les Meses Electorals, aquestes presideixen la votació, vetllen perquè hi hagi ordre als col·legis electorals i porten a terme l'escrutini. Cal tenir en compte que les Meses s'enquadren en diferents Seccions Electorals, que tenen entre 500 i 2.000 electors.

Tot i que estrictament no sigui un òrgan de l'Administració Electoral cal fer referència a l'Oficina del Cens Electoral, que forma part de l'Institut Nacional d'Estadística, i que s'encarrega de l'elaboració del cens electoral.

El procediment electoral és la fase del procés que va des de la convocatòria de les eleccions fins a la proclamació dels candidats guanyadors. Cal mencionar de forma succinta els actes que s'hi emmarquen: la convocatòria de les eleccions, la constitució de les Juntes Electorals, l'establiment de les Seccions Electorals, la constitució de les coalicions de partits, la presentació de candidatures, la proclamació de les candidatures, la formació de les Meses Electorals, la campanya electoral, la constitució de les Meses, la votació, l'escrutini de les Meses, l'escrutini general i la proclamació dels candidats electes. Tots aquests actes estan minuciosament regulats a la LOREG. També s'hi regula la possibilitat que es presentin recursos judicials contra la proclamació de candidatures i contra la proclamació de candidats electes, tant a nivell contenciós-administratiu com a nivell d'emparament davant el Tribunal Constitucional.

#### **3.2.4. Catalunya, l'única comunitat autònoma sense llei electoral pròpia.**

L'art. 152.1 CE estableix per a les comunitats autònomes un sistema institucional molt semblant al de l'Estat. Aquest es basa en una Assemblea Legislativa elegida per sufragi universal, un Consell de Govern i un President. El mateix article assenyala que les Assemblees Legislatives, en haver-se d'escollir els seus membres per sufragi universal,

lliure, igual, directe i secret, s'han d'elegir mitjançant un sistema de representació proporcional que asseguri la representació de les diverses zones del territori.

El marc jurídic de les eleccions als parlaments autonòmics és sens dubte complex. D'una banda són d'aplicació bastants preceptes de la LOREG –116 articles-. Concretament la majoria d'articles del títol primer, tal com indica l'art. 1.2 i la disposició addicional primera apartat segon de la LOREG, que estableixen que aquests preceptes són materialment orgànics. Regulen el dret de sufragi actiu i passiu, l'existència d'una Administració electoral, la configuració del cens, les condicions de presentació de candidatures, la campanya electoral o el control jurisdiccional del procés electoral entre altres. D'altra banda, altres preceptes del títol primer de la LOREG són aplicables de forma supletòria en cas que hi hagi buits legals en les respectives legislacions autonòmiques.

Tot i la important incidència que té la LOREG a nivell autonòmic –no oblidem que és una llei orgànica que desenvolupa el dret fonamental de participació- el legislador autonòmic té un marge d'actuació considerable per fixar aspectes rellevants del propi sistema electoral. Així, es podria regular d'una forma diferent allò que fa referència a la fórmula electoral proporcional en la variant de la Llei d'Hondt, als sistemes de llistes tancades i bloquejades, a la barrera electoral, al procediment electoral, a l'Administració electoral, a la forma d'emissió del vot, a la figura dels apoderats i dels interventors, a les funcions dels representants de les candidatures, als procediments de constitució i funcionament de les Meses electorals, a l'escrutini i a les subvencions. Els diferents Estatuts d'Autonomia remeten a les lleis de desenvolupament per concretar els detalls del sistema electoral que, a grans trets, es dibuixen als Estatuts.

Catalunya és l'única comunitat autònoma que no ha aprovat una llei electoral pròpia i per tant, d'acord amb la disposició transitòria quarta de l'EAC de 1979, vigent per la disposició transitòria segona de l'EAC de 2006, és d'aplicació la legislació de l'Estat. A parer del Tribunal Constitucional, es tracta d'un “reenviament normatiu, per obra del qual la pròpia norma estatutària explicita la seva falta temporal de plenitud, a l'espera de la pròpia llei de la comunitat autònoma”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> STC 75/1985, fonament jurídic tercer.

Sorprèn que Catalunya sigui l'excepció en aquest àmbit, atès que es tracta d'un territori que s'ha caracteritzat des de sempre per la seva ferma voluntat d'autogovern. L'art. 31.1 de l'Estatut de 1979 estableix un mandat en els següents termes: "El Parlament serà escollit (...) d'acord amb la llei electoral que el propi Parlament aprovi". Mandat que es repeteix a l'art. 56.2 de l'Estatut de 2006: "El règim electoral és regulat per una llei del Parlament aprovada en una votació final sobre el conjunt del text per majoria de dues terceres parts dels diputats".

A part de regir-se per la legislació estatal, a Catalunya es sol aprovar un decret per cada procés electoral on s'introdueix una regulació complementària –posant en entredit les exigències del principi de legalitat–. També hi ha el precedent de la Llei 5/1984, una Llei de cas únic que adaptava la normativa estatal per les eleccions al Parlament de 1984.

Precisament degut a la idiosincràsia del sistema polític català, tan diferent de l'estatal i del de la resta de comunitat autònomes, no ha estat possible un consens per promoure una llei electoral pròpia. Però malgrat la resta de comunitats autònomes tinguin llei pròpia, aquesta realment innova o és un calc de la LOREG?

Diu Joan Oliver Arranjo (2011) que en la majoria de casos ens trobem amb una "redacció mimètica" que es repeteix d'una comunitat a una altra o que reproduceix fórmules literalment de la LOREG. Així, les poques variacions són adaptacions a la realitat de cada territori, fixant les circumscripcions electorals, per exemple. Oliver assenyala que no es tracta d'un fenomen exclusivament espanyol, i apunta a què als estats compostos com Estats Units o Alemanya també hi ha una gran similitud entre els règims electorals estatals i entre aquests i el federal.

El mateix autor sintetitza les tres postures doctrinals a l'hora de valorar l'homogeneïtat dels sistemes electorals autonòmics. Una primera posició és molt crítica i atribueix la falta d'innovació a la "mandra normativa del legislador autonòmic" i a la seva nul·la "vocació experimental". Una segona posició, totalment contrària, es felicita de la gran coincidència i apunta que això facilita que els ciutadans interioritzin les regles que

regeixen totes les eleccions, evitant dubtes i diversitat de criteris jurisprudencials, alhora que és prova el bon funcionament de la LOREG. Finalment hi ha una postura intermitja que si bé troba a faltar a la legislació autonòmica la introducció de “noves tècniques procedimentals que afavoreixin l’exercici del sufragi” creu que aquesta realitat no és una pèrdua d’autonomia i ha de ser llegida com un ús responsable de les facultats d’autogovern de les comunitats autònomes.

Finalment cal mencionar una excepció a l’homogeneïtat imperant (Sanz Pérez 2007). Es tracta de la Llei del País Basc 5/1990, de 15 de juny, que té la vocació d’introduir novetats tan terminològiques com materials, com el procediment del vot electrònic.

## **4. Propostes per a una llei electoral catalana.**

### **4.1. La proposta de la comissió d'experts de 2007.**

Per acord de Govern de 27 de març de 2007 es va crear una Comissió d'experts amb l'objectiu d'elaborar un informe que servís de punt de partida per la futura Llei electoral de Catalunya. Aquesta comissió estava presidida per Josep Maria Colomer Calsina i la formaven, a més, Agustí Bosch Gardella, Joan Botella Corral, Jaume Magre Ferran, Josep Maria Reniu Vilamala i Jordi Sauret Pont. El resultat dels seus treballs és "Participació, representació, transparència. Informe per a la Llei electoral de Catalunya.", que ara ens disposem a analitzar.

Els autors assenyalen d'entrada que no es tracta d'una contribució acadèmica més sinó que és una proposta pensada per poder tenir el consens de totes les forces polítiques i que per tant sigui realment una base sobre la qual edificar la futura Llei electoral. L'informe es basa en els criteris de participació electoral, representació proporcional, representació de les diverses zones del territori, proximitat entre votants i representants i transparència i autogovern democràtics del procés electoral.

També té en compte que una futura Llei electoral catalana està condicionada per la Constitució espanyola, per l'Estatut d'autonomia de Catalunya i per la LOREG. I per tant no es tractava de fer una carta als reis sinó de proposar un model viable. L'informe es divideix en tres parts: participació electoral, sistema de representació i transparència en l'organització del procés electoral.

#### **4.1.1. Participació.**

Dins del bloc dedicat a la participació, l'informe analitza, d'una banda, el sufragi actiu, és a dir el dret de vot dels ciutadans. I fa aportacions en matèria de jornada i horari de votació, vot anticipat i vot electrònic. D'altra banda, s'estudia el sufragi passiu, és a dir el dret a ser escollit representant. En aquest sentit, s'examina les condicions per a la presentació de candidatures, la paritat de gènere i les causes d'inelegibilitat i d'incompatibilitat.

Pel que fa als factors de participació, l'informe apunta a què Catalunya és una comunitat on històricament l'abstenció ha estat important, però diu que això no significa necessàriament un major refús al sistema polític, sinó que també pot ser llegit com una expressió de “relativa indiferència” respecte les alternatives polítiques o una “acceptació passiva dels resultats electorals”. Altres factors que poden explicar l'abstenció són la importància dels temes que es tractin en cada contesa electoral o un comportament transitori de ciutadans que es plantegen canviar d'opció política.

A continuació analitzem les propostes que formula l'informe en relació a la participació electoral:

- **Vot obligatori.** És la manera més efectiva per aconseguir més participació. Apareix a finals del segle XIX i en l'actualitat existeix a països com Bèlgica, Grècia, Luxemburg o Xipre. Es sanciona aquell que no vota. La comissió d'experts desaconsella aquesta mesura en base a dos arguments: d'una banda, en el nostre ordenament jurídic el vot obligatori xocaria amb la concepció dels drets individuals entre els quals hi ha el dret de vot, no el deure, i d'altra banda, l'obligatorietat portaria a moltes persones a votar de forma atzarosa per complir amb l'exigència legal i per tant hi hauria una distorsió dels resultats.
- **Eleccions simultànies.** Consisteix en celebrar alhora eleccions a diferents institucions. Està demostrat que quan això passa la participació és més elevada, però la comissió desaconsella que aquesta mesura figuri a la Llei electoral. Els motius són que es tracten menys temes en campanya i que predomina el discurs estatal per sobre del local o autonòmic.
- **Campanya institucional.** L'estudi recomana continuar amb les campanyes informatives que ve realitzant el Govern per informar de la data de les eleccions i de la forma de participar-hi i alhora incentivar la participació. La comissió d'experts recorda que les campanyes institucionals estan regulades per les lleis catalanes de regulació de la publicitat institucional (18/2000) i del Consell Audiovisual (22/2005) i per la Llei espanyola sobre publicitat i comunicació institucional (29/2005). Però apunta que a la pràctica no s'ha supervisat de

forma efectiva la legalitat de totes les campanyes institucionals. En aquest sentit, l'informe recomana que les campanyes informatives les realitzi la Sindicatura Electoral de Catalunya i no el Govern, a fi de "prevenir tot perill de manipulació partidista".

- **Data i horari de votació.** Una altra mesura que pot facilitar la participació és celebrar les eleccions en un dia festiu i ampliar la jornada de votació. En aquest sentit, l'informe conclou que a Catalunya des de 1986 les eleccions s'han celebrat en diumenge i que la jornada de votació d'11 hores (de 9 del matí a 8 de la tarda) es situa en la mitjana internacional. No es considera necessari ampliar la jornada més hores o a dos dies però s'obre la porta que el Parlament estudiï els pros i els contres que poden tenir modificacions en aquest sentit.
- **Vot anticipat.** En diferents països europeus hi ha el que és coneix com a vot anticipat. Els dies anteriors a la jornada electoral es pot votar en llocs com ajuntaments, correus o altres espais públics. L'informe proposa que des de l'inici de la campanya electoral fins a dos dies abans de la jornada de votació les oficines de correus funcionin com a centre de votació anticipada en persona.
- **Vot per correu.** La LOREG no deixa marge per suprimir o modificar substancialment el vot per correu tal com està configurat actualment – això és la possibilitat dels ciutadans que estiguin absents del seu domicili el dia de la votació de votar anticipadament per correu-. En tot cas, l'informe proposa revisar el procediment i permetre que amb un sol tràmit el ciutadà es pugui acollir a aquesta possibilitat.
- **Residents absents.** L'informe proposa que aquells treballadors, professionals o estudiants que resideixen a l'estranger puguin votar de forma anticipada a través de les seus de les comunitats catalanes a l'exterior o de les ambaixades i consolats espanyols sense més esforços.
- **Urnes mòbils.** Es proposa crear almenys una urna mòbil per circumscripció per facilitar el vot a persones que estiguin en residències de gent gran o hospitals.



- **Sobres en Braille.** Per garantir al màxim el secret de vot de les persones invidents, la comissió d'experts proposa que s'enviïn les paperetes a casa seva. Cada papereta amb el seu sobre vindria dins d'un altre sobre que portaria escrita en Braille el nom de la candidatura que conté.
- **Vot remot per internet.** El vot per internet –des del lloc on l'elector desitgés-, requeriria un registre previ. La LOREG regula el procediment d'emissió de vot en una urna convencional en els arts. 86.3-4 i 87, però l'informe apunta a què en no tractar-se de preceptes bàsics podrien ser modificats per la Llei electoral de Catalunya.

Un primer problema que podria comportar el vot per internet seria la possible suplantació del votant. Per evitar-ho es podria optar per un codi generat a l'atzar o l'ús de la signatura digital o d'una targeta intel·ligent. Un segon problema seria la possible vulneració del secret de vot per part dels responsables del procés. I en tercer lloc caldria assegurar que la invisibilitat del recompte de vots no provoqués que aquest fos fraudulent.

En tot cas, la comissió considera que cal donar prioritat al vot personal i que el vot remot per internet pot ser introduït inicialment per a persones amb dificultats de desplaçament.

- **Urna electrònica.** Consisteix en un ordinador amb pantalla tàctil que s'acostuma a instal·lar al col·legi electoral. No simplifica l'emissió del vot atès que el procés és similar al de votar en urna convencional, però sí que facilita el recompte. El principal desavantatge és el cost econòmic. L'informe proposa que inicialment s'utilitzi pel vot anticipat a les oficines de correus.
- **Presentació de candidatures.** La comissió proposa que les denominacions o símbols de les candidatures no indueixin a confusió amb els d'altres candidatures. També proposa que la Llei electoral exigeixi que els candidats estiguin inscrits en el cens electoral d'algun municipi de la circumscripció en la





qual es presentin –per evitar les anomenades llistes fantasma o de paracaigudistes, que tanta polèmica han generat arrel de les eleccions municipals d’enguany–. Finalment, a fi de provar mínimament l’exigència de democràcia interna dels partits que imposa la CE, l’informe proposa que les llistes vagin acompanyades d’un certificat de l’acta de la reunió de l’òrgan on s’hagin designat els candidats, segons els estatuts de la formació política.

- **Paritat d’homes i dones.** La Llei d’igualtat efectiva de dones i homes, de març de 2007, estableix una paritat de gènere tant en el conjunt de la candidatura com en trams de cinc, fixant que hi ha d’haver en ambdós casos almenys un 40% de candidats i de candidates. En tractar-se d’una llei orgànica és d’aplicació a totes les eleccions, i per tant la Llei catalana podria endurir els límits esmentats, però l’informe considera positiu mantenir aquesta flexibilitat.
- **Compatibilitat i reelecció de diputats.** El partit que ostenta el govern sempre té un avantatge respecte la resta de partits, atesa la seva presència mediàtica durant tota la legislatura. Amb la finalitat d’afavorir la igualtat d’oportunitats de les diferents candidatures solen aplicar-se tres mesures: les causes d’inelegibilitat, que impedeixen a certes persones ser candidates, les causes d’incompatibilitat, que impedeixen l’acumulació de càrrecs i les limitacions de mandats, que posen topalls a la reelecció dels càrrecs.
  - Pel que fa a la inelegibilitat, la comissió proposa concretar els articles 6 i 155.3-4 LOREG en el sentit d’impedir que puguin ser candidats al Parlament els alts càrrecs nomenats pel Govern de la Generalitat (secretaris del Govern, secretaris generals i sectorials dels departaments, els que ocupen als departaments o organismes autònoms càrrecs de designació de rang igual o superior al de director general i els presidents de tribunals, consells assessors, instituts, empreses públiques, fundacions i altres ens públics nomenats pel Govern.
  - Respecte la incompatibilitat, és obvi que totes les causes d’inelegibilitat ho són, i que qui sigui escollit diputat ha de renunciar als corresponents



càrrecs que ocupi, si s'escau. D'altra banda, respecte exercir simultàniament el càrrec de diputat al Parlament i el d'alcalde o regidor municipal, la comissió considera que no és necessari limitar-ho, atès que no es limita en cap comunitat autònoma i que des de la tercera legislatura els diputats que han estat alcaldes han representat un 17,5% de mitjana.

- Pel que fa a la limitació de mandats, aquesta podria justificar-se per promoure la rotació dels parlamentaris i la renovació dels representants polítics. Per contra, impediria que aquests assolissin més experiència legislativa. L'estudi conclou que la rotació al Parlament de Catalunya és elevada i, d'altra banda, constata que ni les altres comunitats autònomes ni els països del nostre entorn limiten els mandats parlamentaris. Per contra, la comissió deixa la porta oberta a la limitació de mandats del president de la Generalitat, tot i que això, apunta, caldria regular-se en la llei del Govern i no en l'electoral.

#### **4.1.2. Representació.**

La Constitució (art. 152.1) i l'Estatut (art. 56.2) estableixen que el sistema electoral ha de seguir els criteris de representació proporcional i territorial. Per respondre a aquests criteris, en aquest apartat de l'informe s'analitza el nombre d'escons del Parlament, les circumscripcions electorals, la distribució d'escons entre circumscripcions, la fórmula electoral, la barrera mínima i la forma de vot.

- **Nombre d'escons del Parlament.** L'Estatut fixa que el Parlament ha d'estar format per un nombre d'entre 100 i 150 diputats. Des de 1980 la xifra s'ha fixat en 135. A parer de la comissió d'experts, el nombre de parlamentaris s'ha de basar en els habitants del país, en els poders de la cambra i en la dispersió territorial de la població.

Els parlaments dels *lander* alemanys, de les nacions de Gran Bretanya, de les regions de França i d'Itàlia, dels Estats dels EUA i de les províncies del Canadà, estan formats, de mitjana, per un escó per cada 35.000 a 55.000 habitants. Quan



es va restaurar el Parlament català el 1932, hi havia 85 escons per menys de tres milions d'habitants, per tant sortia a diputat per cada 32.000 habitants. El 1980, amb sis milions d'habitants, la relació era d'un diputat per cada 45.000 habitants. Actualment, l'escó es correspon a 52.000 habitants.

La comissió considera que no hi ha avantatges per reduir-ne el nombre (a nivell de finançament, el pressupost del Parlament de l'any 2006 va representar el 0,001% del pressupost de la Generalitat). Conclou que s'ha de preveure un augment de diputats si es produeix un creixement important de població i que, per ara, el nombre de 135 és l'adequat. En aquest sentit, proposa que la Sindicatura Electoral emeti un informe periòdicament sobre l'evolució de la població a Catalunya, tot elevat una proposta de modificació, si s'escau, al Parlament.

- **Circumscripcions electorals.** Si bé una circumscripció única a tot Catalunya igualaria el valor del vot a tot el territori, no hi ha acord entre els membres de la comissió en què una única circumscripció permetés complir el criteri de representació territorial que fixen la Constitució i l'Estatut. Així, la comissió proposa que les circumscripcions coincideixin amb els àmbits d'organització territorial de la Generalitat.

L'Estatut estableix que Catalunya s'organitza en municipis, comarques i vegueries. L'organització comarcal va ser establerta per llei de 1987, mentre que les vegueries van ser regulades el 2001, si bé no han estat encara portades a la pràctica. El 2006, per decret, es van passar a utilitzar els àmbits de les set vegueries com a unitats territorials de la Generalitat.

Després d'una anàlisi de dret comparat, la comissió conclou que la hi ha tendència a establir moltes circumscripcions electorals en els països on l'organització territorial és complexa. Aquest és el cas de Catalunya. A nivell històric, a les eleccions al Parlament de 1932 hi havia cinc circumscripcions, Barcelona-ciutat, Barcelona-província, Girona, Lleida i Tarragona. L'Estatut de 1979 va adoptar provisionalment la norma que regeix les eleccions al Congrés.

Així, des de 1980 les eleccions al Parlament s'han desenvolupat en base a les quatre demarcacions provincials.

Pel que fa a les altres comunitats autònomes, dotze han adoptat la mateixa norma i altres han optat per ampliar el nombre de circumscripcions. En tot cas, cap comunitat té més províncies que circumscripcions electorals.

Per tant, les circumscripcions que proposa la comissió coincideixen amb les set vegueries: Barcelona, Central, Girona, Lleida, l'Alt Pirineu i Aran, el Camp de Tarragona i les Terres de l'Ebre.

- **Prorrateig d'escons.** Un altre element a tenir en compte és la relació entre escons i habitants que hi ha a les circumscripcions. Cal tenir en compte que la població catalana està distribuïda d'una manera molt desigual en el territori. Habitualment s'estableix un nombre mínim d'escons per circumscripció, per assegurar representació de tots els territoris. El 1932 es va establir un mínim de 14 escons per circumscripció, de manera que, tenint en compte que hi havia 85 diputats, s'havien assignat ja el 82% dels escons. La LOREG fixa, com ja hem estudiat, un mínim de 2 escons per circumscripció per les eleccions al Congrés dels Diputats. L'EAC de 1979, per les eleccions al Parlament va fixar un mínim de 6 escons per demarcació per Girona, Lleida i Tarragona que, sobre 135 escons, significa l'assignació del 13% d'aquests.

Tot i que Catalunya és la comunitat multiprovincial amb una proporció més baixa d'escons mínims per circumscripció, el factor que distorsiona més el prorrateig és el nombre màxim d'escons adjudicat a Barcelona.

La comissió d'experts proposa eliminar el màxim d'escons per a Barcelona i fixar el mínim en 2 per la resta de circumscripcions (recordem que estaríem parlant de set demarcacions en total, sis si exclouem Barcelona). El prorrateig d'escons restants es continuaria fent per la fórmula proporcional de quota simple i restes més altes, ja explicat a l'apartat 2.2.3.

L'informe apunta que aquesta proposta permetria una adaptació automàtica del prorratgeig en cada elecció segons els possibles canvis de població en el territori, sense haver de modificar la llei electoral.

- **Escons especials.** L'informe planteja la possibilitat de regular alguns escons especials. Aquests tenen presència en alguns parlaments del món i tenen l'objecte de representar ciutadans que resideixen a l'estranger o minories ètniques, nacionals o indígenes.

A Catalunya tindria sentit per representar l'Aran i els catalans residents a l'exterior. Pel que fa a l'Aran, l'Estatut estableix que el seu representant és el síndic general. Respecte les comunitats exteriors, per promoure'n els vincles i l'assistència necessària que els ha de prestar la Generalitat, hi ha el Consell de Comunitats Catalanes a l'Exterior. Ateses aquestes circumstàncies, la comissió desaconsella la creació d'escons especials.

- **Fórmula d'assignació d'escons.** Des de 1980 s'utilitza, per a les eleccions al Parlament, la Llei d'Hondt per distribuir els escons a les diferents candidatures. Aquesta és la mateixa fórmula que s'empra per les eleccions al Congrés dels Diputats, als ajuntaments, al Parlament Europeu i a les assemblees legislatives de totes les comunitats autònomes. A parer de la comissió d'experts, aquesta fórmula permet una alta proporcionalitat entre vots i escons, per la qual cosa proposa mantenir-la.
- **Barrera mínima.** El motiu d'establir una barrera mínima, és a dir un llindar per sota del qual les candidatures no poden obtenir representació, és evitar la fragmentació política i afavorir la creació de coalicions així com la formació de majories parlamentàries i, en definitiva, de govern. En diversos països s'utilitzen barreres que van de l'1% i escaig al 12%. A Espanya, a les eleccions al Congrés la barrera es situa al 3% dels sufragis, mentre que a les comunitats oscil·la entre el 3% i el 5%. A Catalunya, malgrat la barrera és del 3% per totes les circumscripcions, a la pràctica només opera en el cas de Barcelona. Atès que a

nivell comparat un 3% es considera relativament baixa, la comissió proposa mantenir-ho.

La comissió dedica també unes pàgines a analitzar la proporcionalitat i el paper del territori. Després de diverses consideracions conclou que el sistema proposat:

- incrementaria en un 5% l'aproximació entre les proporcions d'habitants i les proporcions d'escons a les circumscripcions, respecte el sistema vigent;
- augmentaria la proporció d'escons en les circumscripcions barcelonines (aquestes escollirien un 61% de la cambra);
- produiria una sobrerepresentació de les circumscripcions menys poblades;
- asseguraria, gràcies a la Llei d'Hondt, una alta proporcionalitat entre vots i escons;
- permetria una readjudicació d'un nombre d'escons entre circumscripcions superior al nombre d'escons de sobrerepresentació que havia alterat l'ordre entre els partits segons els vots obtinguts i segons els escons assignats;
- introduiria una barrera mínima de vots d'un 3% a Barcelona, que és aproximadament un 2% dels vots de tot Catalunya;
- comportaria que la proporció mínima de vots a tot Catalunya amb la qual un partit podria obtenir almenys un escó en totes les circumscripcions rondaria el 3,5%;
- **Forma de vot.** Per tancar el bloc dedicat a la representació s'aborda la forma de vot. És notori que aquesta té una gran influència en el grau de proximitat entre representants i representats. Des de 1977, a Espanya s'ha utilitzat el que s'anomena llista tancada o bloquejada. Ha estat així en totes les eleccions al Congrés dels Diputats, als parlaments autonòmics, al Parlament Europeu i als ajuntaments. La llista tancada permet que l'elector triï una llista sense possibilitat d'alterar l'ordre dels candidats. L'adopció d'aquest sistema durant la Transició espanyola s'explica per la debilitat d'una democràcia incipient i la necessitat de consolidar un sistema de partits i la cohesió d'aquests. Actualment, segons recull l'informe, només utilitzen aquest sistema de vot les democràcies més recents: Portugal, Espanya, Bulgària, Polònia, Romania i Sèrbia. Avui la democràcia està clarament consolidada i les necessitats són precisament unes



altres: apropar els representants polítics als electors tot fomentant la participació i la implicació de la ciutadania en les institucions. En aquest sentit, les llistes tancades o bloquejades impedeixen triar els candidats d'una forma directa, cosa que els allunya dels votants alhora que no potencia el rendiment de comptes dels electes. Així, la seva inclusió a les candidatures depèn més del seu paper en el si del partit que del recolzament social fruit de la seva acció política.

Una de les alternatives que sovint s'han plantejat a casa nostra és el doble vot, conegut popularment com el "sistema alemany". Consisteix en què l'elector emet, d'una banda, un vot a una llista i, de l'altra, un vot a un candidat individual. Els escons es reparteixen entre les candidatures en funció dels vots a llista mentre que les persones que els ocuparan s'elegeixen en part per aquests vots i en part pels vots a candidats individuals. L'avantatge d'acostar electors i elegits es veu afeblit per la dificultat que suposaria a Catalunya la creació de petits districtes uninominals. A més, aquesta forma de vot comportaria que al Parlament hi hagués diputats elegits d'una manera i diputats elegits d'una altra, pel que l'*accountability* seria diferent. Per aquestes raons la comissió d'experts descarta aquesta opció.

Finalment s'aborda la llista oberta amb vots preferents, que és per la qual es decanta la comissió d'experts. Aquesta forma de vot, també anomenada llista desbloquejada, permet que el votant esculli la llista que prefereixi i marqui amb una creu al costat d'alguns candidats donant-los preferència. Els candidats marcats amb certes creus de preferència són escollits amb independència de la seva posició a la llista. Les llistes desbloquejades són presents a països com Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Gràcia o Holanda, i porten avantatges importants alhora que algun inconvenient. Com a avantatges cal fer esment a la proximitat entre electors i elegits, atès que amb aquest sistema els representants a nivell individual són més coneguts per part de la ciutadania. Alhora, s'afavoreix el rendiment de comptes, ja que la proximitat comporta la possibilitat d'una major fiscalització. Com a inconvenient cal esmentar la competència que es genera

entre candidats d'un mateix partit per obtenir els vots preferents, que poden desembocar en favors personals o pressions al marge de les propostes polítiques.

Concretament, la proposta contempla que la circumscripció de Barcelona es pugui marcar entre un i nou candidats, a les Central, de Girona, de Lleida i del Camp de Tarragona entre un i tres i a les de Terres de l'Ebre i de l'Alt Pirineu i Aran un candidat. En cas de no marcar cap candidat, el vot es comptaria únicament per la candidatura. Es proposa fomentar l'ús de les cabines per garantir el vot lliure i secret. En el recompte, el número de vots a les candidatures determinaria els escons i el número de vots preferents a cada candidat permetria saber les persones que ocuparien els escons en qüestió.

#### **4.1.3. Transparència.**

És innegable la importància de l'organització del procés per garantir l'exercici del dret de participació i obtenir uns resultats legítims. Sota el paraigües de la transparència, la comissió estudia la campanya electoral i el seu finançament, el paper dels mitjans de comunicació, els sondejos preelectorals, la Sindicatura Electoral de Catalunya. Sense entrar en detalls de l'anàlisi que fa la comissió sobre aquests aspectes, enumerem les propostes que finalment es plantegen:

- **Campanya electoral.** Des de la convocatòria de les eleccions fins a la jornada electoral, els membres del govern no participarien en cap inauguració, col·locació de primeres pedres o presentació d'obres o serveis públics. Des de la convocatòria fins a l'inici de la campanya els partits no podrien utilitzar els espais públics de publicitat. Hi hauria un únic enviament de paperetes i publicitat a les cases, que inclouria tots els partits. També es proposa que quinze dies després de la jornada electoral el secretari municipal pugui instar a la retirada de tota la propaganda electoral que encara hi hagi als espais públics.
- **Mitjans de comunicació.** A l'informe es proposa que els mitjans de comunicació audiovisual de la Generalitat, així com els de titularitat privada amb un títol habilitant concedit per la Generalitat, incloguin als seus informatius





informacions sobre les campanyes electorals de les diferents candidatures d'acord amb un criteri d'imparcialitat i a proporció segons els darrers resultats electorals. També es proposa que no es pugui contractar publicitat electoral o política i que els mitjans emetin espais gratuïts de propaganda electoral, l'ordre, la durada i l'horari dels quals seran d'acord amb els darrers resultats electorals.

- **Sondejos preelectorals.** Es proposa que la Sindicatura Electoral de Catalunya creï la Comissió de Sondejos perquè vetlli per la qualitat metodològica, les bones pràctiques i el compliment dels codis establerts en l'elaboració de sondejos preelectorals.
- **Despeses i subvencions.** Es proposa que cada candidatura presenti un pressupost de campanya a la Sindicatura de Comptes i a la Sindicatura electoral abans de l'inici de la campanya electoral. Es distingeixen tres conceptes:
  - Despeses electorals. La despesa de cada candidatura estaria limitada en proporció al nombre d'habitants de la circumscripció on concorri.
  - Subvencions públiques. Es determinarien en funció als vots i escons obtinguts. Podrien sol·licitar-ne els partits que tinguin representació parlamentària i els que tinguin un 2% dels vots a tot Catalunya o un 3% en alguna circumscripció.
  - Aportacions privades. Les candidatures no podrien rebre aportacions d'empreses públiques ni privades que mantinguin contractes vigents amb les administracions públiques. Aquestes aportacions també es limitarien i la identitat dels donants constaria en un registre públic.
  - Retiment de comptes. Les despeses electorals es tancarien als cent dies de les eleccions. Les candidatures presentarien la liquidació a la Sindicatura de Comptes, la qual elevaria un informe a la Sindicatura Electoral que, al seu torn, proposaria al Govern de la Generalitat l'abonament de les quantitats que corresponguin.
- **Sindicatura Electoral de Catalunya.** La comissió proposa la creació d'aquest òrgan per vetllar per la legalitat dels processos electorals. Seria el continuador, a

nivell català, de la Junta Electoral que regula la LOREG a nivell espanyol. A l'informe s'enuncien un reguitzell de competències que s'emmarquen en els àmbits de justícia electoral (proclamar candidatures, establir distribució d'espais, proclamar diputats electes, coordinar les juntes electorals de zona, entre altres) i de garanties de transparència i democràcia (realitzar campanyes institucionals, supervisar la imparcialitat dels mitjans de comunicació públics, acreditar els interventors dels partits, etcètera). Aquesta Sindicatura estaria formada per dos jutges o magistrats i per cinc experts en temes electorals, entre els quals elegiran el president. Els jutges o magistrats els designaria per sorteig l'autoritat judicial i els experts, el Parlament de Catalunya. El mandat seria de set anys. Els recursos o impugnacions dels acords de la Sindicatura es presentarien davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

#### **4.1.4. El posicionament dels grups parlamentaris.**

El 16 de juliol de 2009 el Parlament va aprovar una moció que manifestava la necessitat d'impulsar una proposició de llei electoral. A tal efecte, tots els grups parlamentaris van sol·licitar la creació d'una ponència en el si de la Comissió d'Afers Institucionals per elaborar aquesta proposició en base a l'informe suara analitzat.

La manca d'acord dels grups va impossibilitar que d'aquella ponència en sorgís cap proposició de llei electoral. Malgrat això, l'informe dels treballs de la ponència conté el posicionament dels grups parlamentaris –tret del Grup Parlamentari del Popular de Catalunya i del Grup Parlamentari Mixt (Ciutadans)– al voltant del document “Participació, representació, transparència. Informe per a la Llei electoral de Catalunya”.

Atès que el principal escull per arribar a un acord entre els grups era el sistema electoral a adoptar, és a dir el conjunt de procediments que tradueixen els vots en escons, serà en aquest àmbit en el qual centrarem l'estudi de les diferents propostes. Deixarem al tinter, doncs, l'estudi detallat de les aportacions que es van fer al voltant de qüestions com l'administració electoral o les mesures de transparència. Cal apuntar, però, que en

general en aquests dos aspectes els grups parlamentaris segueixen la línia que marca la comissió d'experts.

#### 4.1.4.1. Grup Parlamentari de Convergència i Unió.

La proposta del GP de CiU té la intenció de mantenir l'alt nivell de proporcionalitat actual, el principi de territorialitat i, a més, contribuir a la regeneració de la política. L'aposta d'aquest grup és el ja explicat doble vot o "sistema alemany". Com ja hem vist, aquesta forma de vot consisteix en que cada elector vota, d'una banda, el diputat del seu districte i, de l'altra, la candidatura del partit que prefereix. Els vots a llistes són els que determinarien la composició de la cambra, mentre que els vots als diputats elegirien les persones que haurien d'ocupar els escons de cada partit. Respecte el vot a llistes s'aplicaria la Llei d'Hondt amb un llindar del 3% mentre que els diputats de districte serien elegits per una fórmula de majoria simple, és a dir, sortiria elegit el candidat amb més vots.

Pel que fa a les circumscripcions, el GP de CiU proposava crear-ne vuit, que correspondrien amb les vuit vegueries. A més, hi hauria cinquanta-tres districtes uninominals, un per cada comarca i el territori d'Aran, excepte al Barcelonès on n'hi hauria un per cada districte municipal de Barcelona, un per l'Hospitalet i un pel Barcelonès nord. També proposaven crear un districte pels catalans residents a l'estranger.

Respecte al prorratgeig d'escons de les vegueries, l'objectiu que marca el GP de CiU és que cap territori perdi representació en comparació amb la que té actualment. Així, partint de les dades de població de 2006, proposaven el següent prorratgeig d'escons:

Circumscripció	Població dret 2006	Proposta d'escons	Escons actuals
Camp de Tarragona	404.922	10	18
Terres de l'Ebre	152.084	7	
Penedès	375.952	9	
Comarques de Girona	559.326	16	17 (igual que la proposta, sumant-hi

			el diputat de la Cerdanya)
Alt Pirineu i Aran	63.171	6	15 (caldrà restar-hi
Àmbit de Ponent	291.717	9	el diputat del Solsonès, que es compensaria amb el diputat de la Cerdanya)
Catalunya Central	334.830	9	85
Àmbit Metropolità	4.038.938	70	

#### 4.1.4.2. Grup Parlamentari Socialista.

El Grup Parlamentari Socialista no es va limitar a presentar un document amb propostes sinó que va posar sobre la taula un text articulat. Aquest text constava de set títols dedicats a disposicions de caràcter general (com dret de sufragi actiu i passiu, incloent les causes d'inelegibilitat i les incompatibilitats), a l'administració electoral (parlen de la Junta Electoral de Catalunya i de les Juntes Electorals Comarcals), a la convocatòria de les eleccions, al sistema electoral, al procediment electoral, al procés de votació i a les despeses i subvencions electorals.

Pel que fa referència al sistema electoral, el GP Socialista va plantejar també el doble vot (escollir d'una banda una candidatura de partit i, de l'altra, un candidat de districte), amb la diferència substancial que les llistes que presentin els partits seran d'àmbit nacional. La barrera electoral seguiria sent del 3% i la fórmula a utilitzar seria proporcional de restes majors. Els escons es distribuïrien de la següent manera: en primer lloc, els ocuparan els candidats de cada partit que hagin obtingut la majoria dels vots emesos a cada districte. En segon lloc, i fins a completar els escons que corresponguin a cada partit, els escons pendents els ocuparan els candidats inclosos a la llista nacional per ordre de col·locació a la mateixa. El GP Socialista va proposar la creació de seixanta quatre districtes.

Al nostre entendre, aquesta fórmula comportaria una pèrdua de pes dels territoris menys poblats en favor de l'àrea metropolitana, atès que no hi ha candidatures per circumscripció sinó una llista nacional.

#### **4.1.4.3. Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya.**

El Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya va presentar dos documents. D'una banda, el seu posicionament sobre les cinquanta propostes que formula la comissió d'experts en el seu informe i, de l'altra, les esmenes que introduirien a l'esborrany que es va preparar de Llei electoral de Catalunya. Atès que hem estudiat detingudament l'informe dels experts, l'objecte del nostre estudi ha estat el posicionament d'aquest grup respecte l'apartat de representació de l'informe.

El GP d'ERC coincideix en la pràctica totalitat dels postulats de la comissió d'experts i l'única esmena mínimament substancial que planteja fa referència al prorrateig d'escons. Concretament, proposa que l'adjudicació inicial d'escons a les circumscripcions Central, Girona, Lleida, Alt Pirineu i Aran, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre sigui de tres escons i no de dos, i que a Barcelona sigui d'un, adjudicant els altres cent setze (i no cent vint-i-tres) escons en funció de la població.

Per tant, van acceptar plenament la forma d'assignació d'escons així com la forma de vot ja estudiades.

Cal fer notar que l'encàrrec de l'informe dels experts va ser encomanat pel Departament de Governació i Administracions Públiques que, l'any 2007, estava en mans d'un conseller d'Esquerra Republicana. La tria per part del departament de les persones encarregades de redactar el document pot explicar la coincidència del partit amb els seus plantejaments.

#### **4.1.4.4. Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa.**

El Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa van plantejar com a principals objectius tenir un sistema més proporcional i garantir la representació de tots els territoris.

En aquest sentit, la proposta que van fer és una simbiosi del que proposen els partits nacionalistes –més favorables a donar pes al territori– i el Partit dels Socialistes –més metropolità–. El primer pas consistiria en repartir els escons a partir d'un càlcul proporcional, seguint la fórmula de restes majors, de manera que el percentatge de vots obtinguts per cada candidatura coincidís amb el percentatge d'escons assignats. Es mantindria la barrera del 3% però respecte tot Catalunya. El segon pas seria fer una provisió territorial dels diputats en el si de cadascuna de les candidatures presentades a nivell de vegueria. En aquest repartiment intern s'aplicaria una barrera del 3% del vot de cada vegueria per obtenir un escó inicial fix.

#### **4.2. La iniciativa legislativa popular de 2009.**

El 17 de febrer de 2009 es va obrir la tramitació de la iniciativa legislativa popular “per una llei electoral de Catalunya” promoguda per Ciutadans pel Canvi, un grup afí al Partit dels Socialistes. Malgrat la recollida de signatures i l'inici de la tramitació parlamentària va tenir lloc els anys 2009 i 2010, ha estat al 2015 quan aquesta ILP s'ha reprès, superant el 19 de febrer el debat de totalitat. Per acord dels grups parlamentaris el text d'aquesta ILP ha estat incorporat als documents a estudiar en la ponència sobre una proposició de llei electoral de Catalunya.

Els cinc títols que formen el text proposat són disposicions generals, drets i garanties dels electors, sistema electoral, procediment electoral i despeses i subvencions electorals. De nou ens centrarem en l'anàlisi del sistema electoral proposat, tot comparant-lo amb el bloc de representació de l'informe de la comissió d'experts de 2007.

El contingut de la ILP coincideix amb la comissió d'experts en proposar un sistema de llista oberta amb vots preferents, tot desmarcant-se de l'informe en alguns aspectes concrets. La principal novetat que aporta la ILP és en la composició del Parlament. La proposta és tenir un "Parlament acordió": no hi hauria 135 diputats fixos sinó que es regularia una forquilla d'entre 120 i 150 diputats, i el nombre d'escons s'incrementaria en aquelles circumscripcions amb 60% o més de participació.

Pel que fa a les circumscripcions també s'aposta perquè coincideixin amb les vegueries. Respecte el prorratig d'escons el model és el mateix però amb diferències. Els 120 escons mínims es repartirien a partir d'un escó fix inicial per vegueria i la resta proporcionalment segons la població. Cal tenir en compte que la proposta de "Parlament acordió" suposa una distorsió atès que el nombre de diputats finals sempre dependria de la participació. La barrera electoral es fixaria també al 3% i la fórmula a aplicar seria la Llei d'Hondt.

Una altra diferència la trobem en la forma de vot, a l'hora de donar els vots preferents. Si bé la proposta dels experts era poder marcar d'un a nou candidats a la circumscripció de Barcelona, d'un a tres candidats a les Central, de Girona, de Lleida i del Camp de Tarragona i un sol candidat a les de Terres de l'Ebre, la ILP proposa fixar el marge entre un i vint-i-cinc a Barcelona, entre un i vuit a Central, Girona, Lleida i Camp de Tarragona i entre un i dos a Terres de l'Ebre i a Alt Pirineu i Aran.

#### **4.3. La proposició de llei electoral de Catalunya de 2015.**

El 2013 es va obrir una nova ponència al Parlament sobre la llei electoral. Es tractava de l'enèsim intent de tirar endavant una proposició de llei. L'abril de 2015 els grups presentaven un document consensuat, el d'una proposició de Llei electoral de Catalunya, amb la particularitat que contempla tots els aspectes del Dret electoral tret del sistema electoral. Així, els títols es dediquen a disposicions generals, administració electoral, campanya electoral, procés electoral i despeses electorals.

Si bé pel que fa als grups parlamentaris i a la ILP ens hem centrat en l'estudi del sistema electoral, per la rellevància que té en el marc del Dret electoral, respecte la proposició de llei ens haurem de limitar a l'anàlisi dels aspectes redactats per la ponència, concretament en les novetats que aquesta proposició aporta.

Pel que fa als candidats, s'inclou com a causa d'inelegibilitat el fet de no estar censat en algun dels municipis de la circumscripció corresponent, per la qual cosa s'acaba amb la possibilitat de presentar les anomenades "l·listes fantasma". També és novetat, pel que fa a les incompatibilitats, que no es pugui ser diputat alhora que senador, encara que sigui per designació autonòmica. S'estableix que els partits, en presentar les l·listes a la Sindicatura Electoral, han d'adjuntar una certificació de l'òrgan que les hagi aprovat o que hagi ratificat el resultat d'unes primàries. Pel que fa al règim retributiu dels diputats, es preveu que aquests hagin de tenir dedicació exclusiva i que si volen compaginar la tasca de diputat amb una altra feina retribuïda l'assignació de diputat serà reduïda.

Respecte a l'administració electoral, es deixa enrera la dependència de la Junta Electoral Central (regulada per la LOREG) i s'aposta per la creació de la Sindicatura Electoral de Catalunya. La seva composició és de tres membres del TSJC elegits per sorteig i tres professors titulars o catedràtics de dret, ciències polítiques o sociologia de les universitats catalanes elegits pel Parlament per una majoria de tres cinquenes parts. Els seus membres elegeixen, d'entre ells, un president, que té el vot de qualitat per dirimir els empats. També dins del títol dedicat a l'administració electoral es regula la figura de l'apoderat de les candidatures, acabant amb la dualitat de figures d'interventor i d'apoderat. Així, els apoderats passen a desenvolupar les tasques de control que tenien ambdues figures i votaran a la taula on estiguin censats, a diferència del que passa actualment amb els interventors.

El títol quart, que regula la campanya electoral, preveu l'obligació als partits que retirin la propaganda electoral un cop acabada la campanya. En cas de no fer-ho, els ajuntaments procediran a la retirada, tot informant-ne a la Sindicatura Electoral a fi que resti de la subvenció corresponent a la candidatura infractora les despeses ocasionades, que seran abonades a l'ajuntament.



Pel que fa als mitjans de comunicació, es preveu que continuïn havent-hi espais gratuïts de propaganda electoral distribuïts en funció dels vots obtinguts a les darreres eleccions. En aquest camp, la novetat és que s'abandonen els "blocs electorals" i s'aposta pel principi d'interès informatiu.

Una altra novetat és que s'aposta per realitzar una única tramesa de propaganda a les cases, de manera que la informació de tots els partits amb representació parlamentària enviïn la seva publicitat en un mateix sobre.

En la línia del que proposaven els experts en el bloc de participació del seu informe, la proposició de llei contempla també la instauració del vot anticipat. Així, es pretén que qui ho desitgi pugui votar anticipadament al seu ajuntament, sota la supervisió del secretari municipal. En aquesta línia, s'obre la porta a les urnes mòbils i al vot electrònic, però es deixa en mans de la Sindicatura Electoral la seva posada en marxa. Pel que fa al vot per correu, no es poden introduir canvis i es remet a la LOREG.

Finalment cal fer menció a l'increment del control de les despeses electorals per part de la Sindicatura de Comptes i a la seva limitació.

## 5. Conclusions.

Al llarg d'aquest treball hem plantejat l'estat de la qüestió del dret electoral a casa nostra. L'objectiu, creiem que acomplert, ha estat plantejar d'on venim, son som i on anem en matèria de legislació electoral.

En primer lloc, l'estudi del vessant més filosòfic posa de manifest que el dret de participació política ens dóna la clau del nostre govern i alhora ens iguala a tots els ciutadans. En tractar-se, doncs, d'una qüestió tan sensible, constatem la importància cabdal de les lleis electorals en tant que regles del joc democràtic.

En segon lloc, observant la legislació de la II República podem entendre millor el perquè de la configuració legal que es va fer a finals dels setantes i a principis dels vuitantes. El fet que el sistema majoritari que es va aplicar als anys trenta provoqués una fragmentació de l'espectre polític, una sobrerrepresentació dels partits minoritaris i, en definitiva, una radicalització de la política espanyola, explica perfectament que el republicà esdevingués un "antimodel" pel legislador postfranquista.

En tercer lloc hem abordat la legislació actual, tot analitzant els preceptes de la Constitució espanyola i de la LOREG. A partir d'aquests, hem vist com es va consolidar una normativa que en principi havia de ser només provisional de la Transició i com es va introduir per primera vegada un sistema proporcional. Després d'estudiar el sistema electoral vigent podem concloure que ha permès consolidar la democràcia a Espanya – de fet, ha permès el període més llarg de democràcia de la nostra història– i que ha permès la formació de majories estables, afavorint la governabilitat però no en detriment de la proporcionalitat del vot. Al nostre entendre el de la LOREG és un sistema que ha fet un bon servei però que cal qüestionar des del punt de vista de les necessitats que té la societat al segle XXI. Les aspiracions de major participació i major transparència només es poden resoldre des d'una superació d'aquest sistema.

En el marc de l'estudi de la legislació actual ens va sobtar observar que Catalunya és l'única comunitat autònoma sense una llei electoral pròpia. Ens va sorprendre per tractar-se, el nostre, del territori que més ha reivindicat l'autogovern i l'increment de

competències. Però de l'estudi de les lleis electorals autonòmiques i de la doctrina que ho ha tractat, podem extreure que la pràctica totalitat d'aquestes lleis són adaptacions de la LOREG sense pràcticament cap innovació. Per tant, si bé és criticable que el nostre legislador no hagi aconseguit en trenta-cinc anys aprovar una llei electoral pròpia, no creiem que se'ns pugui presentar com a model de feina feta la tasca dels altres legisladors autonòmics.

En quart lloc hem estudiat les principals propostes que s'han formulat a Catalunya per l'elaboració de la inexistent llei electoral. Hem cregut oportú centrar-nos en l'informe "Participació, representació, transparència" elaborat el 2007 per part d'una comissió d'experts per encàrrec de la Generalitat, en el posicionament dels grups parlamentaris d'aleshores respecte aquest informe, en la iniciativa legislativa popular promoguda per Ciutadans pel Canvi el 2009 i en la proposició de llei electoral de Catalunya que s'ha presentat aquest mateix 2015.

Pel que fa a l'informe de la comissió d'experts, cal apuntar que no es tracta d'una "carta als reis" sinó que és un conjunt de propostes –que hem seleccionat i resumit– factibles d'acord amb l'actual marc de la Constitució i de la LOREG. Es tracta, al nostre entendre, d'un treball ambiciós que posa sobre la taula moltes mesures per potenciar una major participació en els processos electorals i un nivell més alt de transparència. Respecte el sistema electoral cal destacar bàsicament la proposta de crear vuit circumscripcions, coincidents amb els àmbits territorials del Govern i superant, per tant, el sistema espanyol de les províncies, així com l'aposta per la llista oberta amb vots preferents.

Dels posicionaments dels diferents grups parlamentaris es pot concloure que aquells identificats amb el nacionalisme català –Convergència i Unió i Esquerra Republicana de Catalunya– aposten per donar més pes a les conjunt del territori en detriment de l'àrea metropolitana, tot al contrari del Partit dels Socialistes i d'Iniciativa, més forts en zones urbanes. El plantejament de tots plegats coincideix, per tant, amb el sistema que més rèdit electoral els pot portar.

Respecte a la iniciativa legislativa popular estudiada, cal destacar que coincideix, pel que fa a la forma de vot, amb l'informe de la comissió d'experts. La principal novetat que aporta és el denominat "Parlament acordió", que variaria el nombre d'escons en funció de la participació en cada contesa electoral.

Finalment, hem estudiat la proposició de llei electoral de Catalunya que ha vist la llum el mes d'abril d'aquest 2015, enmig, per tant, del procés d'elaboració del treball que teniu a les mans. Amb poca sorpresa hem observat que la ponència de diputats ha presentat un text que regula tots els aspectes electorals tret del que podem considerar el més substancial: el sistema electoral.

La falta d'entesa de les forces polítiques de Catalunya durant trenta-cinc anys no ha desaparegut en aquest últim intent, impossibilitant així la formació d'un text complert que, d'aplicar-se, suposaria avançar en molts aspectes pel que fa a la LOREG. Els plantejaments d'aquesta proposició en matèria de transparència i participació, coincidents en bona mesura amb les aportacions de la comissió d'experts, suposarien una alenada d'aire fresc al nostre sistema ja rovellat. Però per superar la crisi político-institucional de què parlàvem a l'inici i per fer un veritable salt endavant cal sens dubte canviar el sistema electoral pròpiament dit.

Creiem que el sistema de llistes obertes amb vots preferents que planteja la ILP és una bona síntesi de les legítimes aspiracions dels diferents partits polítics. L'escull a superar per aconseguir el consens polític és el pes que s'atorga al territori, és a dir, si la composició del Parlament es configura a través d'una única circumscripció o bé si es fa un repartiment amb més pes de les comarques. Aquest escull, en vista als diferents fracassos, potser no es podrà superar fins que, en el futur, es configuren noves majories polítiques. En qualsevol cas, és important subratllar que aquest sistema de llistes obertes amb vots preferents proposat per l'ILP coincideix amb el parer dels experts.

L'estudi dels precedents, l'estat actual i les perspectives de futur de la legislació electoral a casa nostra és sens dubte un tema apassionant. Els moments de crisi com el que vivim han de servir per fer una parada en el camí i plantejar les opcions que podem



escollir. Amb aquest treball hem intentat posar blanc sobre negre en la qüestió de la llei electoral catalana amb l'objectiu de conèixer per poder decidir.

FEDDE

## 6. Bibliografia.

Álvarez Conde, Enrique. 2008. *Curso de derecho constitucional. Volumen I*. Madrid: Tecnos.

Álvarez Conde, Enrique. 2008. *Curso de derecho constitucional. Volumen II*. Madrid: Tecnos.

Aragón Reyes, Manuel, dir. 2011. *Constitución, estado constitucional, partidos y elecciones y fuentes del derecho. Temas básicos de derecho constitucional. Tomo I*. Pamplona: Thomson Reuters.

García Roca, Javier. 1999. *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Pamplona: Aranzadi.

López Carmona, Adolfo, Ramírez González, Victoriano i Delgado Márquez, Blanca. 2014. *Una propuesta de sistema electoral para Cataluña: reparto biproporcional*. Política y sociedad.

Molas Batllori, Isidre. 1998. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos.

Montero, José R., Llera, Francisco J. i Torcal, Mariano. 1992. *Sistemas electorales en España: una recapitulación*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas.

Oliver Araujo, Joan. 2011. *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms.

Pérez Royo, Javier. 2007. *Curso de derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons.

Pitarch, Ismael E. 2009. *El president Macià i el Parlament de Catalunya*. Barcelona: Parlament de Catalunya.

Ridao Martín, Joan. 2007. *Curs de dret públic de Catalunya. Comentari a l'Estatut*. Barcelona: Ariel.

Sanz Pérez, Ángel Luis. *El sistema electoral en las Comunidades Autónomas: la economía normativa exagerada*.

Simón, Pablo. 2011. *El anti-modelo: la II República Española*. <http://politikon.es/2011/12/06/el-anti-modelo-la-ii-republica/#> (consultada el 20 de maig de 2015).