

JOSEP M. VALLÈS

# La divisió territorial i el sistema electoral:

## Bases per a una discussió política

I

El tractament dels sistemes electorals oscil·la entre l'aproximació tecnològica i l'aproximació mitològica. Per a la primera, la normativa electoral és un instrument de precisió, emparentat amb les ciències exactes i produït per experts deslligats de tota posició política o interès social. Per a la segona, la normativa electoral és una mena de talismà màgic al qual s'imputen tota classe d'efectes polítics, psicològics, econòmics, etc., que repercutirien decisivament sobre el seu entorn.

De manera més modesta, podem afirmar que la normativa electoral és, fonamentalment, una qüestió política i, per tant, una qüestió sotmesa a les vicissituds de les canviants relacions de poder que s'estableixen al si d'una societat determinada.

La normativa electoral que resulta d'una decisió política, ¿es troba sotmesa a condicionants territorials? Malgrat la rotunditat de l'enunciat de la pregunta, és possible introduir dubtes sobre l'existència de tals condicionants, llevat de la seva utilització possible per part d'algunes posicions polítiques en el debat sobre la seva configuració.

D'aquest debat que desemboca en una transacció en forma de sistema electoral legitimat per una acceptació suficient, cal retenir l'afirmació d'alguns principis generals sobre la participació. En l'actualitat, els principis de repercussió directa sobre el nostre tema són el d'igualtat de vot i el de la proporcionalitat de la representació, que apareixen proclamats en els textos legals

de rang constitucional i estatutari.

Aquests principis orienten, en teoria, un conjunt sistemàtic d'elements que componen la normativa electoral. Cal subratllar aquest caràcter sistemàtic de tot procediment electoral per no incórrer en un tractament aïllat dels seus elements, que en desfigura la valoració global i porta a debats infructuosos o a enganyoses polèmiques pseudocientífiques.

Entre els components del sistema, hem de referir-nos a la circumscripció electoral, que ordinàriament ens lliga a una dimensió territorial de l'elecció. Però és convenient tenir present que aquesta dimensió territorial és generalment secundària en la concepció de la representació política, pel seu caràcter bàsicament instrumental.

La consideració de la circumscripció obliga a plantejar la presa de decisions de caràcter polític sobre els seus elements definitoris. Aquestes decisions afecten, entre d'altres, les qüestions següents:

a) la definició dels límits de la circumscripció, optant per la identitat amb demarcacions preexistents o establint demarcacions electorals específiques;

b) l'establiment del prorrateig electoral, fixant la relació entre el nombre de ciutadans i el nombre de representants;

c) l'atribució a la circumscripció d'una magnitud, quant a la seva «quota de representació» dins del conjunt, considerant els efectes que el diferent grau d'aquesta magnitud té sobre el conjunt de la representació;

d) el possible recurs a circumscripcions homogènies o, alternativament, a una combinació de circumscripcions de caràcter diferent, per tal de combinar aquest element de base territorial amb altres elements del sistema electoral, especialment amb la fórmula electoral.

Cadascuna d'aquestes decisions obliga a efectuar determinades operacions de tipus tècnic i que en la història dels sistemes electorals presenten modalitats força variades.

El resultat últim del procés no és mai innocent des del punt de vista polític, donada la naturalesa que ja hem atribuït a la formulació d'un sistema electoral. Per tant, és necessari contrastar el resultat final amb els principis polítics enunciats com a inspiradors del sistema, per tal de comprovar la congruència o incongruència dels resultats finals amb els principis inspiradors.

En la història dels sistemes electorals és freqüent la constatació de tals incongruències, derivades de la perversió del sistema en forma deliberada o de la progressiva deformació que pateix a causa de l'evolució de les condicions generals d'una societat política determinada.

Però aquestes incongruències o contradiccions, que poden ser digerides en determinades fases d'una història política, poden també resultar insuperables quan la seva intensitat o la seva espectacularitat esdevenen una amenaça per a la legitimació del sistema en el seu conjunt.

Per altra banda, és de justícia alliberar els sistemes electorals d'algunes responsabilitats que els són atribuïdes



*La divisió territorial un futur per aquí?*

per ignorància o per malícia del que és efectivament la interrelació entre tots els factors d'un sistema polític d'inspiració liberal-democràtica.

## II.

Aquestes consideracions generals sobre els sistemes electorals i, més precisament, sobre la circumscripció electoral com un dels seus elements, poden servir de preàmbul a la reflexió sobre el cas català, que, per imperatiu estatutari, ha de trobar la regulació definitiva del seu procés electoral.

Aquesta regulació definitiva ha de ser enquadrada per algunes dades de partida en el tractament de la qüestió. Des del punt de vista legal, existeixen preceptes constitucionals, estatutaris i de la legislació autonòmica que condicionen la regulació del procés electoral.

Des del punt de vista polític, el sistema de partits català —sobre la representació parlamentària dels quals reposa la responsabilitat legislativa— presenta una determinada configuració quant a la seva força respectiva, a la seva distribució territorial i als seus interessos programàtics.

Des del punt de vista de la «cultura política», pesarà sobre la decisió a prendre l'experiència de dues eleccions autonòmiques —1980 i 1984— celebra-

des sota un règim electoral provisional, però que deixa ja sobre la taula elements de valoració positiva i negativa.

Des del punt de vista administratiu, la inexistència d'una divisió territorial catalana pròpia també és un factor a considerar en el moment de tractar de la normativa electoral i, ben especialment, de la referida a la circumscripció, sense excloure que, per circumstàncies polítiques, sigui en canvi la normativa electoral futura la que graviti precisament sobre l'elaboració de la divisió territorial catalana.

## III.

Aquests condicionants han de ser combinats amb les regles que l'estudi empíric dels sistemes electorals han formulat respecte a l'impacte del districte sobre l'efecte final de l'elecció. Aquestes «regles» poden ser resumides de la manera següent:

- a menor nombre total de diputats, menor grau d'igualtat de vot i de proporcionalitat de l'elecció;
- a menor nombre de diputats per districte, menor grau d'igualtat de vot i de proporcionalitat de l'elecció, i
- a major quantitat de districtes, menor grau d'igualtat de vot i de proporcionalitat de l'elecció.

Preses amb relativisme, aquestes «regles» marquen les línies de la decisió política, sempre que els altres components del sistema electoral (fórmula, barrera mínima, etc.), es mantinguin constants.

Així, doncs, si tenim presents aquestes «regles» i les contrastem ara amb els límits legals marcats des de la Constitució, l'Estatut i la Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu, podrem inferir-ne algunes hipòtesis de treball.

Recordem que el marc legal assenya-la l'exigència de vot igual, de representació proporcional i d'atenció a la representació de zones del territori, en expressió poc clara. Tenim, a més a més, el màxim i mínim de diputats a elegir (art. 3, LPPCE), que se situa legalment entre 100 i 150.

¿Quines poden ser, doncs, les orientacions possibles en la decisió sobre el districte? En forma d'enumeració, podem apuntar les següents:

1) El districte únic —tot Catalunya una sola circumscripció electoral— afavoreix la màxima igualtat de vot entre ciutadans i la màxima proporcionalitat entre opcions polítiques. És el cas actualment vigent als Països Baixos o a Israel.

2) Un nombre reduït de districtes —les «províncies» en el seu nombre



*Quin serà el pes del vot a les zones demogràficament més febles?*

actual de quatre o ampliades en una o dues més—, que continguin cadascuna un nombre elevat de diputats assegura una passable igualtat de vot entre ciutadans i una proporcionalitat entre opcions polítiques. És el cas del sistema electoral vigent, que va establir transitoriament l'Estatut.

3) Un nombre elevat de districtes —les «comarques» o alguna demarcació nova a constituir (vegueries, «municipalies», etc.), amb un nombre relativament reduït de diputats cadascun, produiria una forta desigualtat de vot entre ciutadans i provocaria la desproporcionalitat de l'elecció. És el cas del sistema electoral espanyol per a les eleccions al Congrés de Diputats, on els districtes menys poblats, per una part, i els dos partits principals, per l'altra, es beneficien de substancials primes polítiques i de representació.

4) A aquesta enumeració esquemàtica, cal afegir, però, una altra possibilitat, aparentment més complexa, però molt freqüent en el dret electoral comparat. Es tracta de la solució que combina simultàniament dos tipus de districte. És a dir, aquell sistema electoral on la distribució de diputats es fa en dues etapes, cadascuna de les quals té un àmbit territorial diferent. En trobem un exemple en el sistema electoral italià, amb districtes «provincials» i

districte nacional. Un altre exemple el tenim en el cas austríac, amb districtes «provincials» i districtes «regionals», que agrupen els primers. Altres variants d'aquesta combinació de districtes les tenim a Bèlgica, Dinamarca, i, en certa manera, a l'Alemanya Federal, tot i que el districte dominant és constituït per tot el territori de la República com a circumscripció única.

Aquesta possibilitat de combinació de districtes permet salvar, alhora, la igualtat de vot entre ciutadans, la proporcionalitat de l'elecció i, finalment, una certa connexió dels electes amb territoris delimitats precisament.

Deia, més amunt, que la combinació de districtes sembla, a primera vista, complicada, però la menció dels exemples de països que la practiquen de fa temps ens posa de manifest que ha estat senzilla l'aplicació, un cop concretada la combinació desitjada. La tendència dels polítics a subestimar la capacitat de comprensió dels ciutadans és, de vegades, un pretext per no introduir reformes o per oposar-se a les correccions necessàries.

L'efecte d'aquesta combinació de districtes, però, ha de posar-se en relació amb tots els altres components del sistema: fórmula electoral, àmbit de designació de candidats i barrera mínima, entre d'altres. Tota consideració

aïllada d'un factor —cal repetir-ho un cop més— pot fer-nos ignorar el fet bàsic que el procés electoral funciona sota la dependència d'un conjunt d'elements que actuen sistemàticament.

Finalment —tot i que la consciència ja hi és—, no podem passar per alt que els elements «tècnics» aquí insinuats de forma temptativa només són una eina en mans de la voluntat política. És aquesta voluntat política el que construeix el sistema electoral. Si ho fa per la via del consens, el sistema electoral i el sistema democràtic en conjunt guanyen legitimitació i credibilitat. Si ho fa per la via de la imposició, tant la legitimitació com la credibilitat poden quedar perillosament disminuïdes •

JOSEP M. VALLÈS

Professor de Dret Polític de la Universitat Autònoma de Barcelona. Membre de l'Equip de Sociologia Electoral (U.A.B.).

#### REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- CARRERAS, F.; VALLÈS, J.M.: *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*. Barcelona, 1977.  
 EQUIP DE SOCIOLOGIA ELECTORAL (U.A.B.): *Atlas electoral de Catalunya 1976-1980*. Barcelona, 1981.  
 NOHLEN, D.: *Sistemas electorales del mundo*. Madrid, 1981.  
 RAE, D.W.: *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. Madrid, 1977.  
 ROKKAN, S.: «Sistemas electorales». Dins *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, vol. IV. Madrid, 1974.  
 VALLÈS, J.M.: *Reforma electoral i coordenades polítiques. Els condicionants de la normativa electoral a Espanya i Catalunya*. Barcelona, 1982.  
 VALLÈS, J.M.: «Desigualtats de representació en l'actual normativa electoral espanyola», dins *Perspectiva Social* (10), 1977, pp. 153-1963.  
 VALLÈS, J.M.; CANALS, R.M.: «La normativa electoral en l'Estatut de 1979», dins *Taula de Canvi*, extra 2, 1980, pp. 182-197.