

Lectura 4. Les regles de joc de la democràcia espanyola

Sven Wynants

P09/04559/00394



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu

Índex

Introducció	5
Objectius	7
1. Espanya com a monarquia parlamentària	9
1.1. La monarquia parlamentària davant d'altres formes de govern	9
1.1.1. Els sistemes presidencials	9
1.1.2. Els sistemes parlamentaris	10
1.1.3. Sistemes presidencials davant sistemes parlamentaris ...	10
1.2. Espanya com una monarquia parlamentària	11
1.2.1. La Corona	12
1.2.2. Les Corts Generals	13
1.2.3. El Govern	17
1.3. La crisi d'identitat del Parlament	19
1.4. El debat sobre la reforma del Senat	22
2. El sistema electoral espanyol: entre la governabilitat i la proporcionalitat	25
2.1. Els elements constitutius d'un sistema electoral	25
2.1.1. La magnitud de la circumscripció electoral	25
2.1.2. La forma de candidatura i la forma de votació	26
2.1.3. La barrera legal	28
2.1.4. La fórmula electoral	28
2.2. El sistema electoral espanyol	31
2.2.1. Les bases normatives del sistema electoral espanyol actual	31
2.2.2. Els elements del sistema electoral espanyol	32
2.3. Els efectes del sistema electoral espanyol: un sistema proporcional amb efectes majoritaris i un biaix conservador	34
2.4. El debat actual sobre la reforma del sistema electoral vigent	38
3. Espanya com un estat compost	40
3.1. L'estat unitari davant l'estat compost	40
3.1.1. L'estat unitari	40
3.1.2. L'estat compost	41
3.1.3. Tipologia dels estats composts	41
3.2. L'estat de les autonomies: característiques principals i funcionament	43
3.2.1. L'estat compost segons la Constitució	45

3.3. Espanya i el debat sobre l'articulació del seu caràcter plurinacional	52
Resum	55
Exercicis d'autoavaluació	57
Solucionari	58
Glossari	59
Bibliografia	60

Introducció

En aquesta lectura analitzarem les regles de joc que configuren el marc d'incentius (positius i negatius) d'acord amb el qual es comporten i interrelacionen els principals actors polítics del sistema polític espanyol.

En un primer apartat estudiarem la forma de govern aprovat per la Constitució espanyola. És a dir, que examinarem el tipus de relacions que mantenen el poder legislatiu i executiu. Amb aquest objectiu, diferenciarem entre els sistemes presidencials i els sistemes parlamentaris. Amb l'aprovació de la nova Constitució, Espanya es va convertir en una monarquia parlamentària, equivalent a altres monarquies parlamentàries europees, com per exemple les de Bèlgica, Suècia i Holanda. Posteriorment, considerarem les funcions dels actors principals (Parlament, Govern, Corona) en la monarquia parlamentària espanyola i discutirem algunes de les característiques de la crisi actual del Parlament.

El segon apartat analitza els diferents components del sistema electoral, com són la circumscripció electoral, la barrera legal, les diferents modalitats de vot i la fórmula electoral. Una vegada explicats aquests conceptes, passarem a estudiar el sistema electoral espanyol. Com veurem, la Constitució espanyola i la llei posterior sobre el règim electoral van introduir –almenys formalment– un sistema electoral proporcional a Espanya. Es pot destacar que la decisió per un sistema electoral no és cap decisió políticament neutral i que pot canviar molt les possibilitats electorals d'algunes forces polítiques. A més, no n'hi ha prou amb estudiar el sistema electoral des d'una òptica formal, sinó que també s'ha d'analitzar els seus efectes sobre la vida política. En el cas espanyol subratllarem que el sistema electoral proporcional tendeix a produir uns efectes més aviat majoritaris i no proporcionals tal com es podria d'esperar.

En el tercer i últim apartat aprofundirem en la forma d'estat, entesa com el tipus de relacions que manté l'estat amb el seu territori i la seva població. Primer, distingirem dos models de forma d'estat molt diferents: els estats unitaris i els estats composts. Malgrat la poca claredat sobre això, la Constitució espanyola va possibilitar la configuració d'algun tipus d'estat compost, en què coexistien diferents nivells de govern, cada un dotat amb el seu propi parlament i govern, és a dir, amb una certa autonomia política. Així, doncs, analitzarem l'estructura i les característiques de l'estat de les autonomies, tal com va ser concebut en la Constitució.

En l'última part de cada apartat s'ofereix una visió general d'alguns dels debats més actuals sobre l'organització politicoinstitucional en els cercles, no solament acadèmics, sinó també polítics. Es tracta dels debats sobre el següent: 1) la reforma del Senat; 2) la reforma del sistema electoral; i, finalment, 3) la reforma de l'estat de les autonomies.

Objectius

Els objectius d'aquest mòdul consisteixen a aconseguir el següent:

1. Saber diferenciar entre el presidencialisme i el parlamentarisme com a principals formes de govern.
2. Conèixer les institucions principals, les característiques i el funcionament de la monarquia parlamentària espanyola.
3. Analitzar els components principals dels sistemes electorals.
4. Conèixer les característiques principals del sistema electoral espanyol i la seva incidència en la vida política.
5. Saber diferenciar entre els estats unitaris i els estats compostos com a formes d'estat.
6. Conèixer les institucions principals, característiques i funcionament de l'estat de les autonomies.
7. Presentar alguns dels debats actuals sobre l'organització politicoinstitucional a Espanya, com són els següents: a) la reforma del Senat; b) la reforma del sistema electoral; c) la reforma de l'estat de les autonomies.

1. Espanya com a monarquia parlamentària

1.1. La monarquia parlamentària davant d'altres formes de govern

Com a **forma de govern** s'entén el tipus de relacions que mantenen els diferents poders i les institucions principals de l'estat.

Respecte a les formes de govern, la ciència política sol distingir entre **sistemes presidencials** i **sistemes parlamentaris**. Mentre que en el primer model, el poder legislatiu i el poder executiu mantenen una demarcació relativament rígida, en el cas dels sistemes parlamentaris es parla d'una col·laboració de poders.

1.1.1. Els sistemes presidencials

La creació dels Estats Units al segle XVIII no solament va significar una nova forma d'estat (l'estat federal), sinó també una nova forma de govern.

Davant les monarquies europees, la majoria encara de tall absolutista i caracteritzada per un alt nivell de concentració de poders, els fundadors dels Estats Units van optar per un **sistema presidencial**, caracteritzat per una separació rígida dels poders executius i legislatius amb l'objectiu d'evitar una possible "tirania de la majoria".

Des del punt de vista conceptual, les tres característiques principals del sistema presidencial són les següents:

- Ambdòs poders, l'executiu i el legislatiu, són elegits d'una manera directa per l'electorat. És a dir, que tant el president, que alhora és cap d'estat i cap de l'executiu (govern monista) com el parlament gaudeixen d'una legitimitat popular.
- El president pot elegir d'una manera autònoma els seus propis ministres, sense que aquests necessitin obtenir l'aprovació del parlament. Quant al seu funcionament, l'executiu no funciona com un òrgan col·lectiu, sinó que el president és la seva força centrípeta.

- Les relacions entre el poder executiu i el poder legislatiu són molt febles. A part que el govern no necessita obtenir el suport del parlament per a la seva investidura, aquest últim tampoc no disposa de cap mecanisme institucional per a provocar la dimissió del govern (excepte en el cas del complicat procediment del judici polític al president –*impeachment*). El govern, per la seva part, tampoc no pot dissoldre el parlament.

Sistemes presidencials

El cas dels Estats Units és l'exemple clàssic d'un sistema presidencial. Altres exemples serien el del Brasil, Argentina i Xile.

1.1.2. Els sistemes parlamentaris

Els sistemes parlamentaris troben la seva referència històrica en el cas d'Anglaterra.

Encara que el sistema parlamentari ha passat per diverses etapes successives, **les relacions mantingudes entre el poder legislatiu i el poder executiu són més aviat de col·laboració i no de separació rígida** (Molas, 1998, pàg. 111-119).

Les tres característiques principals d'un sistema parlamentari són les següents:

- Només hi ha un procés electoral per mitjà del qual s'elegeixen els representants al parlament.
- En canvi, el Govern no és elegit d'una manera directa, sinó que procedeix del parlament i necessita l'aprovació d'aquest per a la seva investidura. D'altra banda, el Govern també té el dret de dissoldre el parlament.
- Una altra diferència respecte al sistema presidencial és que els llocs de cap de l'executiu i de cap d'estat no poden ser ocupats per la mateixa persona. La posició del cap d'estat pot correspondre a un monarca (**monarquia parlamentària**) o a un president (**república parlamentària**), aquest últim elegit d'una manera directa per l'electorat o d'una manera indirecta pel Parlament juntament amb personalitats convocades amb aquest fi.

Monarquia parlamentària

Suècia, Bèlgica i la Gran Bretanya constitueixen alguns exemples de monarquia parlamentària. Alemanya i Itàlia, per exemple, són repúbliques parlamentàries en què el president és elegit d'una manera indirecta; en canvi, Àustria i Irlanda són repúbliques, també parlamentàries, amb un president elegit per l'electorat.

1.1.3. Sistemes presidencials davant sistemes parlamentaris

Un dels temes de debat actual en la ciència política gira al voltant dels pros i contres de les formes de govern de caràcter presidencial i parlamentari i la seva contribució al desenvolupament democràtic.

Els partidaris dels sistemes presidencials destaquen com la seva principal virtut la legitimitat dual (en funció de la seva elecció separatament) sobre la qual s'articula un sistema de *checks and balances*, principalment entre el poder legislatiu i executiu, amb l'objectiu d'evitar un clar predomini de qualsevol dels

poders esmentats. Les veus més crítiques, en canvi, argumenten que no ens hem d'aturar només en una anàlisi formal i constitucional de les relacions entre tots dos poders, sinó que també hem de tenir en compte certs aspectes de la realitat política subjacent –com, per exemple, el grau de fragmentació i polarització en el congrés, la cohesió interna dels partits i el color polític dels partits que configuren el poder executiu i legislatiu– per a valorar adequadament el rendiment dels mecanismes de control del poder en els sistemes presidencials.

Aquest debat pren especial rellevància en el cas de l'Amèrica Llatina, on el presidencialisme sovint és sinònim d'inestabilitat política i institucional. Segons els detractors del presidencialisme com a forma de govern, aquest és especialment inadequat en el cas de l'Amèrica Llatina per una doble raó. En primer lloc, en temps de crisi, els ciutadans solen considerar el president com el màxim responsable polític i l'únic cap visible. És a dir, els errors de govern es converteixen en errors del president i pressions a favor de la seva marxa (problema de personalització del poder en la figura del president). En segon lloc, paradoxalment, els presidents llatinoamericans són relativament febles i solen tenir dificultats a generar majories de govern a causa de la fragmentació política dins del mateix partit del president (partits poc cohesionats) i a causa del fet que el seu partit no compta amb una majoria (estable) en el parlament. En conseqüència, aquesta doble fragmentació política pot comportar un alt grau d'ingovernabilitat i de polítiques públiques de baixa qualitat i molt allunyades d'un interès general, ja que només es podrà arribar a acords de mínims (que busquen satisfer els interessos particulars) i en alguns casos encara pitjor, a un simple repartiment de càrrecs públics (Valenzuela, 2004).

Finalment, també hi ha estudis que demostren que el simple disseny constitucional no afecta el grau d'estabilitat i desenvolupament de la democràcia, sinó que són els interessos subjacents, com per exemple, la distribució de la riquesa i la fragmentació ètnica, que ajuden a explicar l'èxit o fracàs del disseny institucional. Concretament, com més heterogeneïtat d'interessos, més probabilitat de fracàs de les regles institucionals en el manteniment de la democràcia, tant en els sistemes presidencials com en els parlamentaris (Adserà i Boix, 2004).

1.2. Espanya com una monarquia parlamentària

El primer article de la Constitució espanyola declara el següent: "La forma política de l'Estat espanyol és la Monarquia parlamentària".

Les institucions principals de la monarquia parlamentària espanyola són les següents:

- 1) la Corona,
- 2) les Corts Generals i
- 3) el Govern.

1.2.1. La Corona

Com indica la Constitució, el rei és el cap d'estat.

A diferència d'altres monarquies parlamentàries, el rei espanyol no forma part del poder executiu juntament amb el Govern. És més, les atribucions de la Corona han de ser considerades com les d'un òrgan situat fora del procés polític (Molas, 1998, pàg. 19). Òbviament, això no vol dir que el rei no tingui cap influència en la vida política. De fet convé destacar les següents **quatre funcions de la Corona espanyola** dins la vida política espanyola:

- **Funció simbòlica:** el rei simbolitza la unitat i la permanència d'Espanya.
- **Funció moderadora:** ja que la posició del rei no depèn del vot popular, no està sotmès a les mateixes pressions electorals que el Parlament o el Govern.
- **Funció arbitral:** el rei se situa per sobre de les forces polítiques i no està vinculat a cap ideologia.
- **Funció representativa:** el rei és el més alt representant d'Espanya en les relacions internacionals.

Segons la Constitució, el rei només pot exercir aquelles funcions que la Constitució li ha atribuït explícitament; entre d'altres, podríem destacar les següents: la de sancionar i promulgar les lleis, la de convocar i dissoldre les Corts Generals, la de proposar i nomenar el candidat a president del Govern, la de ser el comandament suprem de les Forces Armades, la de declarar la guerra i la pau, etc.

A més, és important destacar que les decisions del rei sempre han de ser ratificades pel president del Govern i, si escau, per algun membre del Govern, que implica que aquests seran responsables de les seves decisions, ja que "La persona del Rei d'Espanya és inviolable i no està subjecta a responsabilitat" (article 56.3). Aquest ens porta a la conclusió que el rei regna, però no governa.

A causa de la seva actualitat política en el moment d'escriure aquest capítol, val la pena aturar-nos en la manera en què la Constitució regula la successió del rei Joan Carles i la possibilitat de la seva reforma en un futur pròxim. Tal com indica l'article 57.1) de la Constitució: "la Corona d'Espanya és hereditària en els successors de S. M. Joan Carles I de Borbó, legítim hereu de la dinastia històrica". Quant a l'ordre de successió, el mateix article estableix que "la successió al tron seguirà l'ordre de regular de primogenitura i representació, i serà preferida sempre la línia anterior a les posteriors; en la mateixa línia, el grau més pròxim al més remot; en el mateix grau, l'home a la dona, i en el mateix sexe, la persona major a la menor". Aquest principi de prioritat de l'home en la successió al tron, basat en la llei sàlica, es remunta històricament al Rei Felip V. Aquest volia impedir que la casa reial d'Habsburg pogués recuperar la corona espanyola mitjançant la línia dinàstica femenina. Com a conseqüència d'aquest principi, actualment no és la gran dels fills del Rei Joan Carles, la Infanta Elena, que té dret a succeir el seu pare com a reina d'Espanya, sinó el fill menor, el príncep Felip d'Astúries.

En el seu discurs d'investidura com a president del Govern, José Luis Rodríguez Zapatero es va mostrar favorable a canviar la Constitució espanyola pel que fa a la successió en la Corona, amb l'objectiu de fomentar la igualtat de drets. Amb tota seguretat, aquest canvi s'aplicaria a partir dels hereus del príncep Felip i ratificaria el dret a heretar la corona per part de la infanta Leonor, primer fill de sexe femení, fins i tot si els prínceps d'Astúries tinguessin més descendència masculina. En tot cas, tal com estipula l'article 168 de la Constitució espanyola, qualsevol revisió del títol concernent a la Corona implica una reforma de la Constitució i la seva aprovació en un referèndum popular.

1.2.2. Les Corts Generals

En el sistema parlamentari espanyol el poder legislatiu s'atribueix a les Corts Generals que estan formades pel Congrés dels Diputats i el Senat. En l'apartat següent ja estudiarem més detalladament el mode d'elecció dels diputats i senadors. Només destacarem aquí que tots els diputats són elegits per sufragi universal i directe per un termini de quatre anys, mentre que el Senat compta amb dos tipus de senadors: aquells elegits directament per l'electorat i aquells provinents de les comunitats autònomes. En aquest apartat, ens centrem en l'anàlisi de les seves **funcions**.

Les funcions més destacades de les Corts Generals són bàsicament les següents:

- 1) Representar els ciutadans i, com a conseqüència, legitimar el sistema polític.
- 2) Legislar.
- 3) Produir un govern.
- 4) Controlar les accions d'aquest govern.

1) Representació i legitimació

Segons la Constitució, les Corts Generals representen el poble espanyol. Totes les democràcies modernes actuals són representatives, ja que els membres parlamentaris representen els electors segons el seu propi judici, tenint en compte l'interès general i no podent estar vinculats per cap mandat imperatiu. D'aquesta manera, i malgrat les moltes crítiques rebudes, les Corts Generals participen activament en la vida política i aporten un alt grau de legitimitat a les decisions polítiques.

2) La funció legislativa

Una de les funcions més bàsiques de les Corts Generals és legislar. Respecte al procés legislatiu, se sol diferenciar entre tres fases diferents (Molas, 1998, pàg. 141-146):

- a) la fase de la iniciativa legislativa;
- b) la fase constitutiva de la llei;
- c) la fase de la seva sanció, promulgació i publicació.

a) La iniciativa legislativa

Encara que les Corts Generals són, en principi, els actors legislatius més importants, no són els únics involucrats en el procés legislatiu.

Segons la Constitució espanyola, la iniciativa legislativa correspon al **Govern**, al **Congrés** i al **Senat**, i també a les **assemblees de les comunitats autònomes** i a la **iniciativa popular**.

- **Projecte de llei:** en cas que la iniciativa legislativa vingui del **Govern** es parlarà de projecte de llei.

- **Proposició de llei:** les proposicions de llei són totes aquelles iniciatives legislatives procedents del **Congrés dels Diputats**, del **Senat**, de les **comunitats autònomes** o de la **iniciativa popular**. Per a ser presa en consideració pel Ple del Congrés o del Senat, la proposta ha de tenir alguns requisits. Si la proposta prové del Congrés dels Diputats, necessitarà tenir el suport de quinze diputats o d'un grup parlamentari; en el cas del Senat, el suport de vint-i-cinc senadors o el d'un grup. Per a les comunitats autònomes, els requisits estan regulats pels seus propis estatuts. En canvi, la iniciativa popular necessita obtenir el suport de 500.000 signatures acreditades.

b) La fase constitutiva

Una vegada aprovada la iniciativa legislativa, la proposició o el projecte de llei passa a la fase següent: la constitutiva.

Quan el Ple decideix de considerar la proposició de llei o el projecte de llei, els diputats obren una primera ronda d'esmenes. Una vegada complerts els terminis, el text serà enviat a la Comissió Legislativa corresponent, en què els experts de cada grup parlamentari debateran sobre el seu contingut i tindran la possibilitat d'introduir m s esmenes. Una vegada votat el text i les seves esmenes, la comissió passar  el text al Ple del Congrés dels Diputats. S'hi debatrà una altra vegada el text i a continuació es farà la seva votació per majoria simple. Una vegada que el Congrés dels Diputats hagi aprovat el projecte o la proposició de llei, serà enviat al Senat, on haurà de passar una altra vegada per la comissió corresponent i posteriorment serà presentat en el seu Ple. En principi, el Senat té un termini de dos mesos per a ocupar-se del text provinent del Congrés dels Diputats.

El Senat, amb el suport d'una majoria absoluta, fins i tot pot pronunciar el seu vet al text; en aquest cas, es constitueix una comissió mixta, composta per senadors i diputats. Si aquesta comissió no arriba a cap acord, el Congrés pot superar el vet del Senat amb una majoria absoluta, o fins i tot una majoria simple, una vegada transcorreguts dos mesos des de la seva interposició. Les esmenes introduïdes pel Senat poden ser acceptades per majoria simple.

c) La fase de sancionament, promulgació i publicació

El cicle legislatiu arriba a la seva fi quan la llei est  sancionada, promulgada i publicada. El rei sanciona la llei. La promulgació és l'acte d'explicitació formal de l'existència d'una nova llei en l'ordenament jurídic. Una vegada sancionada i promulgada la llei, serà publicada en el Butlletí Oficial de l'Estat en què es determinar  quan començarà a tenir conseqüencies legals.

A part d'aquest procés legislatiu corrent, en podem detectar alguns **procediments legislatius especials**. Se sol distingir entre els següents:

- els procediments per raó de matèria; i
- els procediments per raó de canvis en l'estructura en el procés legislatiu.

En la categoria de **procediments especials per raó de matèria** podem incloure, en primer lloc, les **lleis orgàniques**. Són lleis que requereixen una majoria absoluta en el Congrés per a la seva aprovació final i són reservades a algunes matèries especials. Una altra desviació del procés legislatiu corrent el trobem en l'elaboració dels **Pressupostos generals de l'Estat**. La iniciativa d'elaborar els pressupostos només correspon al Govern i no al Congrés o al Senat.

En l'altra categoria, la dels **procediments especials per raó de canvi en l'estructura del procés legislatiu**, podem incloure el procediment de la **lectura única**, segons la qual, no s'accepta la introducció d'esmenes, sinó únicament una votació final. Aquest procediment està reservat a aquelles matèries tècnicament i políticament simples.

Un altre procediment és el d'**urgència**. En aquest cas es redueixen a la meitat tots els terminis establerts al llarg del procés legislatiu.

Finalment, també es poden incloure les **lleis aprovades per les comissions legislatives**. Aquesta possibilitat, segons la qual els projectes o les proposicions de llei no són votats en el Ple sinó en les comissions legislatives, està prevista explícitament en la Constitució.

3) Produir un govern

Una altra funció atorgada al Parlament és la d'establir un govern. Com veurem més endavant, en l'apartat sobre el Govern, només el Congrés dels Diputats ha de donar la seva confiança al Govern, i només al seu president. Els altres membres del Govern seran nomenats formalment pel rei a proposta del president. Si després de dos mesos, a partir de la primera votació d'investidura, el Congrés no ha donat la seva confiança a cap candidat a la presidència del Govern, es dissoldran ambdues cambres i es convocaran noves eleccions.

4) Controlar el govern

En un sistema parlamentari, en què el govern és investit pel parlament, en principi el control per part d'aquest sobre l'actuació del govern es converteix en un procediment clau. En el cas espanyol, a part del dret a la informació o del de l'ajuda que necessitin del Govern i els seus departaments, tant el Congrés de Diputats com el Senat disposen d'una sèrie de procediments i mecanismes de control sobre les actuacions del Govern. Aquests instruments són els següents:

Lectura complementària

R. Bustos (1996). "La función legislativa". A: A. Martínez (ed.). *El Congreso de los Diputados: Funciones y rendimientos* (pàg. 37-68). Madrid: Tecnos.

Lleis orgàniques

Bàsicament es tracta d'aquelles que regulen matèries amb una gran importància per al sistema democràtic, com per exemple: el desenvolupament dels drets fonamentals i de les llibertats públiques, els estatuts d'autonomia, el règim electoral general, l'organització del Tribunal Constitucional o la de les Forces Armades.

Lleis aprovades per comissions legislatives

Alguns estudis demostren que és una via molt utilitzada pel Congrés. Durant les últimes legislatures, un 35%-40% de totes les proposicions o projectes de llei va ser aprovat per comissions amb competència legislativa (Oñate, 1996, pàg. 86).

a) Les **preguntes** al Govern o a un dels seus membres poden provenir de qualsevol diputat o senador, poden ser orals o escrites i poden ser formulades en el ple o en les comissions.

b) Les **interpel·lacions** sobre "els motius o propòsits de la conducta de l'executiu en qüestions de política general" poden procedir dels diputats, els senadors o els grups parlamentaris. La interpel·lació podria donar lloc a la votació d'una moció en què la cambra corresponent manifesta la seva posició, sense cap conseqüència vinculant per al Govern.

c) Les **proposicions no de llei** són un altre instrument que permeten al Parlament de controlar el Govern. Només poden ser presentades pels grups parlamentaris i serveixen per a definir la posició de la cambra sobre qualsevol tema, però tampoc no són vinculants per al Govern.

d) Un altre mecanisme de control són les **comissions d'investigació**, les quals no s'haurien de confondre amb les comissions legislatives. En les comissions d'investigació es pot tractar qualsevol assumpte d'interès públic, i la compareixença davant les comissions és obligatòria. Una de les crítiques principals a les comissions d'investigació té a veure amb la seva poca eficàcia, causada en gran part per la seva dependència de la majoria parlamentària. A més, les seves conclusions només són de caràcter polític i no són un veredicta jurídic. Aquests quatre mecanismes i procediments esmentats són força freqüents i es poden exercir de manera normal al llarg d'una legislatura. No obstant això, l'instrument més important i excepcional de control del Govern per part del Parlament és la possibilitat de revocació del president del Govern mitjançant la **moció de censura**. En el següent apartat analitzarem en què consisteix.

1.2.3. El Govern

El Govern està **compost** pel president, els vicepresidents i els altres ministres. Com hem destacat en la part introductòria, en els sistemes parlamentaris, el Govern prové de la majoria parlamentària. En el cas espanyol, el rei proposa – després de la consulta prèvia amb els partits polítics – el candidat a la presidència de Govern, que sol ser el líder del partit polític guanyador de les eleccions.

La funció del president

És important no confondre el president del Govern espanyol amb la funció del president en un sistema presidencialista, ja que aquest últim és alhora cap d'estat i cap de l'executiu. En la majoria dels sistemes parlamentaris el president del Govern és denominat *primer ministre* o *ministre president*.

Després de l'aprovació de la Constitució, cinc persones han ocupat la posició de president del Govern: Adolfo Suárez (UCD), Leopoldo Calvo Sotelo (UCD), Felipe González (PSOE), José María Aznar (PP) i José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE).

Malgrat el fet que el Govern és un òrgan col·legiat, el president del Govern ocupa un lloc molt destacat. El president ha de dirigir les accions del Govern i coordinar les funcions dels altres membres i ha de prendre algunes de les decisions més importants, com, per exemple, la decisió sobre la dissolució del

Parlament. Ha de fer la lectura del seu programa polític al Congrés dels Diputats –després de l'assignació prèvia per part del rei– i ha de ser investit pels seus membres. Una vegada obtingut el vot d'investidura, el president pot procedir a la formació del seu equip de Govern. Els seus membres també seran nomenats formalment pel rei, però, a al contrari que el president, no s'han de sotmetre a un vot d'investidura al Congrés dels Diputats. Si el Congrés dels Diputats no aconsegueix de nomenar un president del Govern dins de dos mesos, comptant a partir de la primera votació d'investidura, es dissoldran ambdues cambres i es faran noves eleccions.

Les **funcions** del govern no es limiten a executar una llei aprovada per les Corts Generals, sinó que inclou també la funció governamental (Montabes, 1997, pàg. 166). Segons l'article 97 de la Constitució:

"El Govern dirigeix la política interior i exterior, l'Administració civil i militar, i la defensa de l'Estat. Exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord amb la Constitució i amb les lleis".

El Govern es pot basar en tota una organització administrativa que està dotada de més de 2.000.000 empleats públics per a dur a terme les funcions atribuïdes (Ramió, 1997, pàg. 382). A més d'aquesta Administració, també disposa –a part dels projectes de llei– d'una sèrie d'**instruments normatius** com són els decrets lleis i el decrets legislatius.

Els **decrets lleis** són disposicions legislatives provisionals amb un caràcter extraordinari i urgent que no poden afectar els drets fonamentals o les institucions bàsiques de l'Estat, ni el règim electoral ni el de les comunitats autònomes.

Els **decrets legislatius** neixen d'una voluntat de delegar el poder legislatiu sobre matèries que les Corts Generals consideren que el Govern podrà resoldre d'una manera més efectiva.

D'aquesta manera els decrets lleis i els decrets legislatius són normes amb rang de llei, malgrat procedir del poder executiu. D'altra banda, el Govern també pot fer servir la seva **potestat reglamentària**. En aquest cas es tracta de disposicions de caràcter general dictades pel Govern, que sense tenir el rang de llei, són aprovades en el transcurs de l'execució de les seves funcions.

Com hem dit anteriorment, en els sistemes parlamentaris les relacions entre el poder legislatiu i el poder executiu són molt més estretes que en els sistemes presidencials.

Això s'il·lustra molt bé en el cas del Govern espanyol. El seu **cessament** pot ser provocat principalment per dues vies, a part de ser originat per noves eleccions o la dimissió voluntària del seu president (o per la seva mort):

- a) La **qüestió de confiança** és un instrument a les mans del Govern per a mesurar el grau de confiança per part dels membres del Congrés dels Diputats (no es presenta en el Senat) i sol ser utilitzada en moments de crisi política. La iniciativa ha de ser presentada pel president del Govern i només pot estar relacionada amb el programa del Govern o amb una declaració de política general i no, per exemple, amb un projecte de llei en concret. Una vegada presentada la moció, s'introdueix un període de vint-i-quatre hores abans de procedir al debat en el si del Congrés de Diputats i a la corresponent votació. La confiança pot ser reforçada o revocada per simple majoria dels diputats. En cas que el Govern no rebi la confiança, haurà de presentar la seva dimissió davant el rei, que començarà una ronda de consultes amb els partits polítics a fi i efecte de designar un altre president del Govern. En cas que el president del Govern rebi la confiança sol·licitada pel Congrés, aquest sortirà reforçat de la crisi política.
- b) En canvi, la **moció de censura** prové del Congrés dels Diputats. La iniciativa de la moció de censura ha de ser recolzada per almenys una desena part dels diputats i ha d'incloure un candidat alternatiu a la presidència del Govern. Una vegada presentada la moció de censura, s'introdueix un termini de cinc dies per a debatre-la i votar-la en el Ple del Congrés. Si la moció és aprovada per majoria absoluta, el Govern presentarà la seva dimissió i el candidat alternatiu serà investit com a nou president de Govern. Si la moció no és aprovada, el Congrés ja no podrà presentar cap moció de censura durant el mateix període de sessions. Els requisits rígids (termini de cinc dies, majoria absoluta, candidat alternatiu) són introduïts per a garantir la governabilitat. Així, doncs, el cessament del Govern s'ha de basar en un ampli consens entre els diputats, no solament en el desacord amb el Govern actual, sinó també en el candidat alternatiu per a ocupar el lloc de president del Govern.

Mocions de censura en la política espanyola

La presentació d'una moció de censura pot tenir diverses conseqüències polítiques, com demostren les mocions presentades per Felipe González i Antonio Hernández Mancha. El 1980 Felipe González va presentar una moció de censura contra el Govern d'Adolfo Suárez. Encara que González sabia que perdria la votació de la moció, va servir com a instrument per a consolidar González com el líder del PSOE i de l'oposició en general. En canvi, el 1987, el líder d'AP, Antonio Hernández Mancha, va decidir presentar una moció de censura contra el Govern de Felipe González. L'intent va fracassar, ja que la moció només va obtenir el suport d'AP i no dels altres partits de l'oposició. Van veure en la moció de censura un intent per part d'AP de buscar publicitat electoral en benefici propi. El fracàs de la moció va significar també el declivi del líder d'AP.

1.3. La crisi d'identitat del Parlament

Un estudi formal i profund de la Constitució ens pot aportar molt respecte a la composició del poder legislatiu i executiu, les seves funcions respectives i les relacions que poden mantenir entre ells. Així i tot, només un estudi més politològic, amb més èmfasi en les funcions i les relacions reals, ens permetria de comprendre el vertader abast del sistema parlamentari.

Les tendències apuntades en la majoria d'aquests estudis són dues:

- a) una clara subordinació del Parlament al Govern i
- b) una clara tendència a una presidencialització de la funció del president dins el Govern.

Aquestes dues tendències també són apreciables en el cas del sistema parlamentari espanyol.

- a) La subordinació de les Corts Generals respecte al Govern es demostra tant pel que fa a la seva posició formal com pel que fa a les dades empíriques.

Trobem alguns exemples d'aquesta posició subordinada en els casos següents: el tractament dels projectes de llei del Govern té prioritat sobre les proposicions de llei; el Govern és l'únic actor que pot prendre la iniciativa legislativa respecte al pressupost general; la qüestió de confiança (majoria simple) és molt més fàcil d'aprovar que la moció de censura (majoria absoluta); etc. A més, no cal ser cap expert en ciència política per a observar que el Govern, i no les Corts Generals, ocupa un lloc molt destacat en la vida política. Cada dia els mitjans de comunicació ens presenten notícies protagonitzades pel president del Govern o pels seus ministres.

Trobem un bon indicador empíric d'aquesta subordinació de les Corts Generals al Govern en la mateixa activitat del Congrés. Segons càlculs presentats per Guerrero, entorn d'un 80% de la iniciativa legislativa procedeix del Govern, i només un 20% procedeix de les Corts Generals. A més, la probabilitat d'èxit de la iniciativa és molt més alta en el cas dels projectes de llei que en el de les proposicions de llei. Mentre que gairebé nou de cada deu projectes de llei són aprovats, les proposicions de llei no arriben ni a dues. D'altra banda, el temps per a l'aprovació d'un projecte de llei sol ser molt més curt que el de les proposicions de llei (Guerrero, 1996, pàg. 157-158).

- b) Respecte a la posició del president dins el seu govern, podem destacar que el president n'és l'eix principal. Juan Luis Pérez observa el següent en un estudi sobre el govern:

"El Presidente del Gobierno es más que un *primus inter pares*. Es un auténtico jefe que dirige y coordina la acción del órgano gubernamental, de manera que los Ministros han de seguir su programa político. El Gobierno es, asimismo, un órgano colegiado que toma acuerdos como tal, delibera y ejerce funciones colegiadamente, pero incluso en estos casos está dirigido por el Presidente."

J. L. Pérez Francesch (1993). *El Gobierno*.

Un cert descontentament amb la situació anteriorment descrita ha donat peu que alguns autors parlin actualment –no solament a Espanya, sinó en la majoria de les democràcies actuals– de la crisi del parlament. Segons els autors que participen en aquest debat, els parlaments no compleixen d'una manera satisfactòria amb les funcions que se'ls han atribuït.

Les causes principals d'aquesta poca efectivitat del parlament les podem trobar en el predomini ja esmentat del govern en el funcionament del sistema parlamentari, en el control dels partits polítics sobre la vida parlamentària, en la poca efectivitat d'alguns dels mecanismes institucionals del parlament mateix (comissions d'investigació, interpellacions, etc.), en la pèrdua dels poders de l'estat respecte a Europa i les comunitats autònomes i, fins i tot, en la participació de nous actors en la decisió pública, que se situen en la frontera entre el sector públic i el sector privat, cosa que dificulta la seva regulació i control (Guerrero, 1999, pàg. 461-467).

Hi ha moltes propostes que tenen com a finalitat renovar i reforçar el poder de les Corts Generals. Els experts han apuntat cinc aspectes deficients del control actual sobre el Govern (Garrorena, 1998):

1) En primer lloc, suggereix que s'hauria de renovar el **subjecte de control**. Ja hem indicat en la primera part que, en principi, correspon a les Corts Generals controlar el Govern. En un sistema parlamentari, en què el Govern procedeix d'aquest, i en què, a més, els grups parlamentaris controlen el Ple, la seva capacitat de control queda molt reduïda, ja que la majoria parlamentària sol seguir d'una manera disciplinada les instruccions del Govern. Els qui són crítics amb l'actuació del Govern dins el mateix grup parlamentari s'arrisquen a no tornar a estar en una posició electoralment favorable en les llistes de les pròximes eleccions. Com a alternativa, es proposa de donar un estatus especial a la minoria parlamentària, per a facilitar-li uns instruments de control del Govern.

2) Això ens porta a una segona qüestió, la de renovar les **tècniques de control**. Sovint, les tècniques actuals impliquen una vinculació molt feble per part dels membres del Govern. D'altra banda, com hem vist anteriorment, aquestes tècniques estan per complet a les mans de decisions majoritàries, cosa que redueix considerablement la probabilitat perquè la minoria pugui emprendre la seva funció de control. Els experts al·ludeixen a la possibilitat de permetre a la minoria parlamentària de crear les seves pròpies comissions d'investigació.

3) Un tercer factor que hauria de contribuir a la renovació del poder de les Corts Generals seria el d'**ampliar l'àmbit de control parlamentari**. És a dir, les Corts Generals no solament haurien d'investigar i controlar les actuacions del Govern, sinó que també haurien de poder entrar en acció en aquells casos en què certs actors privats prenen decisions amb una forta incidència política.

Crisi del parlament

És important destacar que la majoria dels autors no pretenen d'idealitzar la situació del parlament en el passat, sinó que el que busquen més aviat és "adaptar la vieja institución a las funciones que espera que ejerza un Parlamento contemporáneo", sobretot en relació amb el control sobre el govern (Pau, 1993, pàg. 39).

Lectura complementària

Francesc Pau, per exemple, cita alguns casos del Parlament de Catalunya, en què els membres dels executius no responen a les preguntes fetes pels parlamentaris, en l'obra següent:

F. Pau i Vall (1994). "Una reflexión sobre el Estado del parlamento y su potenciación". A: F. Pau i Vall (ed.). *Parlamento y opinión pública* (pàg. 29-55). Madrid: Tecnos.

4) En quart lloc, un altre punt feble del control actual és el factor temps. Sovint, el problema ja no té cap interès públic quan les Corts Generals decideixen de convocar una comissió d'investigació. Per aquesta raó s'haurien de buscar uns **procediments de control més àgils i ràpids**.

5) Finalment, un altre factor que reforçaria la posició de les Corts Generals en la vida política és el d'**aproximar-les a la societat**. Hi ha moltes propostes fetes en aquest sentit, que sobretot es basen en una reforma del sistema electoral i/ o en la proposta de retallar el poder de les elits dels partits polítics. Una idea potser més innovadora és la de la publicació de l'activitat parlamentària (Pau, 1994). Segons aquesta proposta, les Corts Generals haurien de prestar molta més atenció a la transmissió del contingut de la seva activitat parlamentària a la societat, utilitzant publicacions especials i dirigides als ciutadans, rodes de premsa, programes de televisió i fins i tot tot el ventall de possibilitats ofertes per les noves tecnologies de la comunicació (Internet, xats, fòrums, etc.).

En fi, del que es tracta és de buscar noves formes per a reforçar la posició i les funcions de les Corts Generals en aquest context sociopolític, molt diferent de l'inicial en què va ser concebut.

1.4. El debat sobre la reforma del Senat

Des de la seva creació, el Senat espanyol ha estat objecte de crítiques constants i duradores. Aquestes crítiques es deuen al fet que el Senat encara no ha trobat "un lugar suficientemente relevante, un papel o un espacio político bien adaptado a un Estado compuesto como el que nos dimos con la Constitución vigente" (Paniagua, 1999, pàg. 428).

Aquest debat se centra bàsicament en dos temes:

- a) la composició del Senat; i
- b) les seves funcions.

De la combinació d'aquestes dues dimensions resulta una àmplia gamma de propostes de reforma, que intentarem de resumir breument.

- a) La majoria dels autors sembla que estan d'acord que la **composició** del Senat com a cambra de representació territorial, tal com indica la Constitució, hauria de ser reforçada.

Actualment, la seva composició sobretot es basa en les províncies, ja que són les circumscripcions electorals, i no tant en les comunitats autònomes. Com a conseqüència d'això, l'objectiu d'una futura reforma de la seva composició, hauria de consistir a permetre la presència de les comunitats autònomes en el Senat.

Lectura complementària

Un bon resum del debat sobre la reforma del Senat es pot trobar en el llibre següent coordinat per **Francesc Pau**: (1996) titulat *El Senado, cámara de representación territorial*. Madrid: Tecnos.

Malgrat aquesta coincidència, hi ha una certa discrepància sobre la forma que hauria de tenir aquesta representació de la comunitats autònomes en el Senat. Alguns opinen que una bona representació territorial seria aquella en què els senadors procedeixen del Govern de la comunitat autònoma (membres o delegats dels governs autonòmics). En canvi, d'altres rebutgen aquest model, inspirat en el *Bundesrat* alemany, perquè és poc democràtic, i opinen que s'hauria de basar en una representació de l'assemblea legislativa de cada comunitat autònoma; aquells que van encara més lluny defensen l'elecció directa dels senadors en circumscripcions de les comunitats autònomes.

El criteri adoptat sobre la composició del Senat afecta la seva dissolució. Així, per a aquells que defensin un sistema de composició indirecta dels senadors, el Senat no pot ser dissolt de la mateixa manera que el Congrés dels Diputats.

b) Respecte a les **funcions** d'aquest model nou de Senat de representació territorial, les opinions convergeixen en el fet que s'haurien de diferenciar d'una manera més clara de les del Congrés dels Diputats (especialització funcional).

D'aquesta manera, per a algunes matèries, sobretot aquelles que afecten les relacions entre les comunitats autònomes i les seves competències, el Senat hauria de ser més que una cambra de segona lectura i subordinada al Congrés, com succeeix actualment. De fet, gairebé totes les lleis tenen alguna incidència en les relacions de les comunitats autònomes o en les seves competències. Una altra proposta en relació amb les funcions és la de la introducció d'algun tipus de vet, reservat a aquelles comunitats autònomes com Catalunya o el País Basc, en cas que temin que una llei pugui afectar els seus fets diferencials. En aquest cas, per exemple, el vet només podria ser rebut per una majoria absoluta dels senadors. Una altra funció que alguns autors intenten de reforçar és la de la plataforma de trobada, debat i diàleg entre l'Estat i les comunitats autònomes i entre aquestes últimes. En aquest sentit, també advoquen per eliminar el termini de dos mesos establerts per a tramitar una proposició o un projecte de llei, ja que si no, no es podria dur a terme cap debat seriós.

Per tant, com es pot apreciar, hi ha un nombre molt gran de propostes de reforma del Senat. A tall de conclusió, recollim l'argumentació d'alguns autors que consideren que una reforma futura del Senat només serà satisfactòria si es té en compte els paràmetres següents (Vintró, 1996):

- En primer lloc, la reforma hauria de fer possible i garantir una participació més gran de totes les comunitats autònomes en els assumptes de l'Estat.
- La reforma també hauria de permetre una presència més gran dels interessos territorials en el seu si.
- La reforma hauria de contribuir a disminuir els conflictes entre les comunitats autònomes.

- Finalment, la reforma també hauria de reconèixer els fets diferencials que hi ha en el cas espanyol.

Optimitzar cada una d'aquestes dimensions no serà una tasca fàcil i segur que donarà lloc a molts més debats en el futur pròxim.

2. El sistema electoral espanyol: entre la governabilitat i la proporcionalitat

2.1. Els elements constitutius d'un sistema electoral

Dit d'una manera simple, el sistema electoral fa referència a aquelles regles segons les quals els votants poden expressar les seves preferències polítiques i es poden traduir aquestes preferències polítiques (vots) en poder polític (escons).

Lectura complementària

D. Nohlen (1998). "Els sistemes electorals i opcions per a Catalunya i Espanya (I)". *Diàlegs* (volum 1, núm. 1, pàg. 63-95).

Diferents aspectes configuren el sistema electoral i es poden destacar els següents:

- la magnitud de la circumscripció electoral,
- la forma de la candidatura i la forma del vot,
- la barrera legal,
- la fórmula electoral.

2.1.1. La magnitud de la circumscripció electoral

El concepte de la magnitud de la circumscripció electoral es refereix al nombre de representants que es pot elegir en cada districte electoral, i no com es podria pensar, a la mida territorial del districte.

Respecte al concepte de circumscripcions electorals, podem distingir entre **circumscripcions uninominals** i **circumscripcions plurinominals**, depenent de si s'elegeix un o diversos representants en la circumscripció. En cas que s'opti per un sistema electoral basat en circumscripcions plurinominals, la distribució del nombre de candidats que cal elegir en cada circumscripció es pot fer igualitàriament, proporcionalment a la població o al cens electoral de la circumscripció, o utilitzant alguna forma mixta. Una altra distinció que cal tenir en compte és aquella entre circumscripcions **petites** (2-5 representants), **mitjanes** (6-10 representants), i **grans** (més de deu representants). Finalment, la **circumscripció única** és aquella en què s'elegeixen tots els representants en un districte electoral únic per a tot el país o tota la regió.

Dibuixos en la circumscripció electoral. La *gerrymandering*

Com és d'esperar, la manera de traçar les circumscripcions electorals no és una qüestió políticament neutral. Al llarg de la història s'han conegut molts casos en què els candidats intenten d'assegurar la seva elecció dibuixant la circumscripció electoral, de tal manera que afavoreixi els seus interessos electorals. Aquesta pràctica és coneguda com a *gerrymandering*. La paraula prové de la unió de *gerry* (d'Elbridge Gerry) i *salamander*. Aquest

governador dels Estats Units del segle XIX va traçar les fronteres de la circumscripció electoral de tal manera que la seva forma s'assemblava a una salamandra.

Estudis electorals han evidenciat que el factor de la magnitud de la circumscripció electoral exerceix efectes considerables sobre la proporcionalitat dels resultats electorals. D'aquesta manera i fins a cert punt, com més representants es puguin elegir en una circumscripció, més proporcionals tendeixen a ser els seus resultats.

En canvi, en el cas de la circumscripció uninominal en què només es pot elegir un representant, els efectes sobre la proporcionalitat són bastant nefastos, ja que la minoria electoral, encara que pugui sumar el 49,9% dels vots no tindrà representant. Malgrat el seu efecte negatiu sobre la proporcionalitat dels resultats electorals, els defensors de la circumscripció uninominal al·ludeixen al fet que el representant en aquesta tractarà d'apropar-se més a l'electorat per guanyar el seu suport electoral. D'altra banda, els seus detractors mantenen que aquest acostament pot crear una dependència massa gran entre elector i representant, cosa que podria conduir a un clientisme no desitjat.

2.1.2. La forma de candidatura i la forma de votació

La combinació de la forma de la candidatura i de la votació influeix considerablement en el grau d'influència que pot tenir l'elector en l'elecció dels seus representants.

a) **La forma de la candidatura** es pot dur a terme per mitjà d'una llista o per mitjà d'una candidatura unipersonal.

La **candidatura unipersonal** se sol dur a terme en sistemes majoritaris, en què cada partit presenta només un candidat en cada circumscripció electoral. D'aquesta manera, el partit elimina la rivalitat dins el partit mateix i es pot concentrar en la competència entre els diferents partits.

La utilització de **l·listes de candidats** se sol trobar en sistemes proporcionals. En aquest cas, el partit presenta una llista amb els possibles candidats. Normalment el nombre de candidats que s'inclou en cada llista depèn del nombre d'escons que corresponen a la circumscripció electoral, encara que de vegades també s'hi poden incloure suplents.

Respecte a la candidatura per mitjà de l·listes, hem de distingir entre diversos tipus de l·listes. En primer lloc, hi ha la **llista tancada i bloquejada**. En aquest cas, el partit presenta una llista de candidats amb un ordre determinat i els electors només poden donar el seu vot a aquesta llista i així no alteren l'ordre preestablert pel partit.

Una segona possibilitat és la de la **llista tancada i no bloquejada**. En aquesta modalitat de la candidatura de llista, el partit presenta una llista amb els possibles candidats, però hi ha la possibilitat per a l'elector de canviar l'ordre preestablert pel partit.

La tercera i última forma de candidatura de llista és la de **l·listes obertes i no bloquejades**. En aquest cas, l'elector pot elegir el candidat que vol, i fins i tot algunes vegades es pot donar la possibilitat d'elegir candidats de diverses l·listes (*panachage*).

b) Respecte a la **forma de la votació** podem distingir entre el **vot únic** (cada elector només pot emetre un vot) i el **vot múltiple** (cada elector pot emetre diversos vots), encara que hi ha diferents variacions d'aquestes dues maneres principals.

Com ocorre amb els altres elements del sistema electoral, la combinació utilitzada de la forma de la candidatura i la de la votació no és neutral en les seves **conseqüències polítiques** i afecta la vida política de tres maneres, tal com observa Dieter Nohlen:

- Pel que fa a la **relació entre representat i representant**, queda bastant clar que en les candidatures individuals el candidat depèn molt més de l'elector que en les candidatures de llista.
- Pel que fa a la **relació entre els candidats i els seus partits respectius**, la seva vinculació pot variar segons la modalitat de la forma de candidatura i la forma de vot que hi ha. D'aquesta manera, les l·listes tancades i bloquejades són molt criticades, ja que l'elegibilitat del candidat dependrà completament del lloc assignat pel partit. Aquest fet pot donar peu al fet que aquells candidats que gaudeixen d'una certa popularitat entre els electors, però no tant entre els membres de la cúpula del partit, no obtinguin un lloc molt favorable en les l·listes. En canvi, les l·listes obertes, encara que no creïn aquesta dependència, també són objecte de crítiques quan es manté que estimulen una relació de clientisme entre el candidat i el votant.
- Pel que fa a la **planificació dels grups polítics en el Parlament**. Utilitzant les l·listes tancades i bloquejades, els partits polítics poden planificar millor la composició del seu grup parlamentari i ubicar els experts en els diversos temes legislatius en els llocs preferents de les l·listes.

2.1.3. La barrera legal

La barrera legal indica el nombre de vots que una candidatura o un partit polític necessita obtenir per a poder entrar en el joc matemàtic del repartiment d'escons.

Aquesta barrera legal pot ser establerta en l'àmbit de la circumscripció o en l'àmbit del país. Normalment, el nombre de vots indica un percentatge sobre els vots vàlids emesos, encara que s'ha de tenir en compte que hi ha altres modalitats. És important destacar que ultrapassar aquesta barrera legal no implica que el partit obtingui automàticament algun representant, sinó que podrà entrar en el repartiment dels escons mitjançant la fórmula electoral.

Els defensors de la barrera legal al·ludeixen al fet que aplicar-la disminueix el nombre de partits en el Parlament a aquells amb una certa rellevància sociopolítica, la qual cosa d'aquesta manera impedeix una fragmentació excessiva de la representació parlamentària i contribueix a la formació de majories parlamentàries i governs més estables. Al contrari, els detractors de la barrera legal argumenten que usar-la impedeix la presència dels partits minoritaris en el Parlament, cosa que distorsiona la proporcionalitat entre vots i escons.

2.1.4. La fórmula electoral

Com haureu pogut apreciar al llarg d'aquest mòdul, el concepte de sistema electoral és un concepte complex, configurat per diversos components, entre els quals també hi ha les fórmules electorals.

La fórmula electoral fa referència a la norma matemàtica utilitzada per a convertir els vots expressats en escons. Les fórmules electorals són tan fonamentals per al sistema electoral que de vegades es tendeix erròniament a confondre-les amb el sistema electoral mateix. Hi ha diferents fórmules electorals que es poden classificar en **fórmules majoritàries** i **fórmules proporcionals**.

a) Les fórmules electorals majoritàries. Segons la fórmula majoritària, el partit o el candidat guanyador s'emporta tots els escons disponibles en aquesta circumscripció.

Mentre que alguns països utilitzen la fórmula de la **majoria simple** per a distribuir els escons, d'altres recorren a la **majoria absoluta**. En aquest últim cas, si cap partit o candidat no obté la majoria absoluta en la primera ronda, s'organitza una segona ronda en què (en la majoria dels casos) només participen els dos partits més votats de la primera ronda i en què és suficient guanyar per majoria simple per a emportar-se tots els escons.

L'argument a favor dels sistemes majoritaris és que són molt fàcils de comprendre per al ciutadà, ja que pot percebre fàcilment què succeirà amb el seu vot.

b) Les fórmules electorals proporcionals. Encara que la lògica darrera la fórmula proporcional també és molt simple (es distribueixen els escons en proporció amb els vots obtinguts), resulta més difícil d'entendre per al votant, ja que hi ha diferents variacions de la fórmula proporcional, cada una amb els seus efectes sobre el grau de la proporcionalitat.

Les fórmules proporcionals s'agrupen en dos tipus bàsics:

- les que es basen en un **quocient** i
- les que es basen en un **divisor**.

a) Fórmules proporcionals basades en un quocient

Les fórmules proporcionals basades en un **quocient** són anomenades també *fórmules de les restes més elevades*.

Amb aquesta fórmula, la distribució dels escons normalment passa per dues fases. En la primera fase, es calcula un quocient. Una vegada calculat, es divideix el nombre de vots obtinguts per cada partit pel quocient.

D'aquesta manera s'obté el nombre d'escons aconseguits pels diferents partits, que és igual al nombre de vegades que cap el quocient en el nombre de vots trets pel partit. Com que en la majoria dels casos no queden distribuïts tots els escons, s'inicia una segona fase en què es procedeix a distribuir els escons restants segons la resta més elevada.

El grau de proporcionalitat entre els vots i els escons obtinguts dependrà del quocient triat, ja que hi ha diverses fórmules per a calcular-lo, i els quocients més freqüents són els de Hare, Hagenbach-Bischoff i Imperiali.

$$\text{Hare: } Q = V / E$$

$$\text{Hagenbach-Bischoff: } Q = V / (E + 1)$$

$$\text{Imperiali: } Q = V / (E + 2)$$

Nota

Q = quocient, V = nombre de vots vàlids,
E = nombre d'escons per elegir
(Torrens, 1999, pàg.363)

b) Les fórmules proporcionals que utilitzen un divisor també són conegudes com les *fórmules de la mitjana més gran*.

Consisteixen a dividir el resultat obtingut per cada partit per un divisor i ordenar els quocients resultants d'una manera decreixent, fins que s'hagin distribuït tots els escons.

També en aquest cas, el grau de proporcionalitat entre els vots i els escons obtinguts dependrà en gran manera del divisor utilitzat. Entre els divisors més freqüents hi ha el d'Hondt i el de Saint-Lagüe modificat.

d'Hondt: dividir els vots per 1-2-3-4-5...

Saint-Lagüe modificat: dividir els vots per 1,4-3-5-7-9...

(Torrens, 1999, pàg. 365)

Exemple de la utilització de les fórmules electorals

A continuació presentem un exemple, en què s'utilitzen les diferents fórmules electorals, ja que ens permet d'observar quines poden ser les conseqüències polítiques d'optar per una fórmula electoral o una altra. En cada cas es tracta de la mateixa circumscripció en què s'han de distribuir vuit escons entre els partits A, B, C, D, amb els resultats electorals següents: Partit A: 171.000 vots, Partit B: 132.000, Partit C: 84.000, Partit D: 36.000 vots (Torrens, 1999).

Exercici 1: Fórmula Hare ($C = 423.000 \text{ vots} / \text{vuit escons} = 52.875$)

Partit	Vots	Quocient	Escons obtinguts per quocients complets	Escons obtinguts per restes	Total d'escons
A	171.000	3,23	3	0	3
B	132.000	2,49	2	0	2
C	84.000	1,58	1	1	2
D	36.000	0,68	0	1	1

Exercici 2: Fórmula Imperiali ($C = (423.000 \text{ vots} / (8 + 2)) = 42.300$)

Partit	Vots	Quocient	Escons obtinguts per quocients complets	Escons obtinguts per restes	Total d'escons
A	171.000	4,04	4	0	4
B	132.000	3,12	3	0	3
C	84.000	1,98	1	0	1
D	36.000	0,85	0	0	0

Exercici 3: Fórmula d'Hondt (entre parèntesis, l'ordre de distribució)

Partit	Vots	:1	:2	:3	:4	Total d'escons
A	171.000	171.000 (1)	85.500 (3)	57.000 (6)	42.750 (8)	4
B	132.000	132.000 (2)	66.000 (5)	42.000 (7)	33.000	3
C	84.000	84.000 (4)	42.000			1

Partit	Vots	:1	:2	:3	:4	Total d'escons
D	36.000	36.000				0

Exercici 4: Fórmula Saint-Lagüe modificada (entre parèntesis, l'ordre de distribució)

Partit	Vots	:1,4	:3	:5	:7	Total d'escons
A	171.000	122.142 (1)	57.000 (4)	34.200 (6)	24428	3
B	132.000	94.285 (2)	44.000 (5)	26.400 (8)	18857	3
C	84.000	60.000 (3)	28.000 (7)	16.800		2
D	36.000	25.714	12.000			0

2.2. El sistema electoral espanyol

2.2.1. Les bases normatives del sistema electoral espanyol actual

Encara que el sistema electoral espanyol vigent va anar prenent forma al llarg de diverses reformes, les seves bases normatives es remunten a la Llei 1/1977, de 4 de gener, per a la reforma política, que va obrir el camí per a les primeres eleccions democràtiques després de la Guerra Civil.

La llei, votada encara per les Corts franquistes va significar un canvi important respecte al sistema electoral anterior, ja que va reintroduir el sufragi universal i lliure per a les eleccions següents (1977). A més, va estipular que els membres del Congrés dels Diputats serien elegits utilitzant una fórmula electoral proporcional corregida. En canvi, els escons dels senadors serien assignats mitjançant una fórmula electoral majoritària.

El sistema electoral utilitzat per a aquestes eleccions va ser concretat pel Reial decret llei 20/1977, de 18 de març, que sempre respectava els marges marcats per la Llei de la reforma política. La llei va establir, entre moltes altres coses, que la proporcionalitat seria corregida per la fórmula electoral d'Hondt, un mètode favorable per a les grans formacions polítiques. A més, per a poder formar part de la distribució dels escons, els partits haurien d'ultrapassar la barrera legal de 3% dels vots vàlids emesos en la circumscripció.

Ja hem destacat anteriorment que l'elecció d'un sistema electoral determinat no és una elecció neutral en termes polítics. No hi ha dubte que el sistema electoral espanyol estava modelat amb l'objectiu d'afavorir els interessos polítics del partit progovernamental (UCD). Com observen alguns d'estudiosos:

El Reial decret llei de març de 1977, que fixava les normes per les quals es regirien les primeres eleccions lliures (i que, en el que és substancial, ha estat recollit per la legislació electoral posterior), no va ser fruit d'una negociació entre l'oposició democràtica i el Govern procedent del règim anterior. L'oposició encara concentrava els seus esforços a aconseguir legalitzar-se en forma de forces polítiques, i el Govern d'Adolfo Suárez es va poder sentir molt lliure en la definició de les regles del joc.

M. Baras i J. Botella (1996). *El sistema electoral*.

En canvi, d'altres han destacat que, encara que Suárez no va arribar a negociar detalladament el sistema electoral actual, va buscar acontentar tant els partits de l'oposició democràtica (amb la introducció d'un sistema proporcional) com les forces conservadores agrupades en Aliança Popular (AP) amb la concessió d'una correcció sobre la proporcionalitat (mètode d'Hondt, sistema majoritari per al Senat) (Colomer, 1990).

Malgrat el seu caràcter provisional, el Reial decret també va regular les dues eleccions legislatives següents, fins que va ser aprovada la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG). Mentrestant, la nova Constitució espanyola ja havia deixat la seva empremta sobre el desenvolupament del futur sistema electoral espanyol, sobretot els articles 68 i 69. Així, doncs, els poders constituents van optar per regular les bases del sistema electoral el màxim possible dins la Constitució mateixa, amb l'objectiu de dificultar possibles canvis empresos per les majories parlamentàries.

2.2.2. Els elements del sistema electoral espanyol

Una vegada conegudes les bases normatives dels diferents components del sistema electoral espanyol, passarem a l'anàlisi de cada un d'aquests.

La magnitud de la circumscripció electoral

Tal com indica la Constitució espanyola¹, el **Congrés dels Diputats** es compon d'un mínim de tres-cents i un màxim de quatre-cents diputats. La LOREG va determinar posteriorment el nombre definitiu en tres-cents cinquanta diputats. Encara que la Constitució va imposar la província com a circumscripció per a les eleccions del Congrés, la LOREG² va estipular la seva magnitud (menys en el cas de Ceuta i Melilla, on la Constitució mateixa preveu que a cada una hi correspongui un diputat). D'aquesta manera, els legisladors van optar per un sistema que atorga d'entrada dos diputats a cada província, independentment de la mida de la seva població. La resta dels dos-cents quaranta-vuit diputats es distribueix entre les diferents circumscripcions en proporció amb la població de cada una d'aquestes.

⁽¹⁾CE art. 68.1.

⁽²⁾LOREG art. 162.1

Pel que fa al **Senat**, la seva composició és variable, ja que es compon de dos grups de senadors:

- Hi ha els senadors elegits d'una manera directa (dos-cents vuit en total). Com en el cas del Congrés dels Diputats, la circumscripció electoral és la província. En canvi, hi ha cinquanta-nou circumscripcions en total, ja que

Ceuta i Melilla i cada illa de les províncies insulars constitueixen una circumscripció diferent, respectivament. A diferència del cas del Congrés dels Diputats, la Constitució indica la magnitud de la circumscripció. D'aquesta manera, a cada província hi correspon quatre senadors, excepte en el cas de Ceuta i Melilla (dos senadors cada una), Gran Canària, Mallorca, Tenerife (tres senadors cada una) i les illes menors (un senador cada una).

- A part del grup de senadors elegits directament, hi ha també un nombre de senadors designats per les assemblees legislatives de les comunitats autònomes a proporció d'un senador per cada comunitat autònoma, més un d'extra per cada milió d'habitants en el territori de la província.

La forma de la candidatura i de la votació

També respecte a aquest component del sistema electoral espanyol hem de distingir entre les eleccions per al Congrés dels Diputats i les eleccions per al Senat.

Excepte en el cas de les eleccions del diputat de Ceuta i el de Melilla, les circumscripcions de les eleccions per al **Congrés dels Diputats** són **plurinominals**. Això comporta que els partits presentin unes llistes amb diversos candidats, en general tants com el nombre d'escons que correspon a la circumscripció.

En el cas de les eleccions per al Congrés dels Diputats, les llistes de candidats presentats pels partits són **tancades i bloquejades**, cosa que comporta que el votant no pot canviar l'ordre dels candidats preestablert per les cúpules dels partits (llista bloquejada), ni pot confeccionar la seva pròpia llista de candidats elegint candidats de llistes diferents (llista tancada). Només pot votar una de les llistes presentades en la seva circumscripció (vot únic).

En el cas de les eleccions per al Senat la situació és molt diferent. Com en el cas de les eleccions per al Congrés, la majoria de les circumscripcions són **plurinominals**, excepte en el cas de les illes menors de les províncies insulars. En canvi, les llistes presentades per a elegir els senadors d'una manera directa són **obertes i no bloquejades**, la qual cosa significa que l'elector pot compondre la seva pròpia llista de candidats (*panachage*), escollint entre les diverses llistes de candidats proposades pels diferents partits.

La barrera legal

Com en molts altres països, la Constitució espanyola també va introduir una barrera legal amb l'objectiu de reduir la possibilitat de la presència de partits polítics petits, encara que el seu efecte és bastant limitat, ja que es va establir en

l'àmbit de la circumscripció. D'aquesta manera, només es tindran en compte per a la distribució dels escons aquells partits que hagin obtingut almenys un 3% dels vots vàlids emesos en la circumscripció.

La fórmula electoral

La distribució dels escons entre els partits que hagin superat la barrera legal també és molt diferent en el cas del Congrés dels Diputats i del Senat. Mentre que els escons per al Congrés es designen utilitzant el sistema proporcional mitjançant el mètode d'Hondt, els escons per al Senat es reparteixen mitjançant el sistema majoritari, segons el qual guanyen un escó aquells candidats més votats, fins a completar el nombre d'escons corresponent a cada circumscripció.

2.3. Els efectes del sistema electoral espanyol: un sistema proporcional amb efectes majoritaris i un biaix conservador

Ja hem emfasitzat al llarg de tota aquest apartat que no es pot confondre el sistema electoral amb un dels seus components: la fórmula electoral. El cas d'Espanya il·lustra molt bé la gravetat d'aquest error, ja que encara que la fórmula electoral sigui proporcional, el seu sistema electoral en conjunt tendeix a produir efectes poc proporcionals. De fet, estudis recents sobre el sistema electoral espanyol han demostrat que té un fort efecte majoritari sobre els resultats de les eleccions. Com observen Montserrat Baras i Juan Botella:

"Pese a esta voluntad fotográfica que pretende la representación proporcional, sabemos que se crean deformaciones, por ejemplo, los límites no salen en la foto. Siguiendo con el símil fotográfico, a los pequeñitos no se les ve y los personajes principales salen más nítidos y en mayores proporciones. [...] Es decir, fortalecen a los fuertes, y debilitan las opiniones minoritarias barriendo a las fuerzas pequeñas de la escena parlamentaria. Sólo las fuerzas políticas fuertes territorialmente obtienen tanto peso político como peso electoral".

M. Baras i J. Botella (1996). *El sistema electoral*.

Un altre efecte del sistema electoral espanyol apuntat per diversos estudiosos és el seu biaix conservador, fet que no ens hauria d'estranyar si tenim en compte el que afirma Óscar Alzaga, diputat d'UCD que va ser present en els moments decisius d'elaboració del sistema electoral:

"El sistema político español es absolutamente original... [y] fue elaborado por expertos, entre los cuales tuve la fortuna de encontrarme y el encargo político real consistía en formular una ley a través de la cual el Gobierno pudiese obtener mayoría absoluta... [S]e buscó hacer una ley en la que la mayoría absoluta pudiese conseguirse con alrededor del 36-37%. Y con un mecanismo que en parte favorecía a las zonas rurales, donde en las proyecciones preelectorales UCD era predominante frente a las zonas industriales, en las que era mayor la incidencia del voto favorable al Partido Socialista."

(Lago i Montero, 2005, pàg. 7)

A continuació només ens centrarem en les implicacions del sistema electoral en l'àmbit del Congrés dels Diputats, perquè és la cambra més important. No obstant això, per raons òbvies (la utilització de la fórmula electoral majoritària

i la distorsió pronunciada entre escons per circumscripció i el seu pes censal), el grau de la desproporcionalitat es veu molt accentuat en les eleccions dels senadors.

Respecte al Congrés dels Diputats, la **distorsió de la proporcionalitat** del sistema electoral espanyol es manifesta de manera molt clara en la relació entre el percentatge dels vots obtinguts per cada partit i el seu percentatge corresponent d'escons obtinguts en el Congrés dels Diputats. Dit d'una altra manera, tenint en compte els resultats electorals, podem dir que hi ha partits sobre-representats i partits infrarepresentats (Crespo, 1997, pàg. 241-249). Si observem la taula 2 que recull els resultats electorals quant a percentatge de vots i escons obtinguts en les eleccions de 2000 i 2004, podem treure les conclusions següents:

- El sistema electoral espanyol enforteix els partits més grans amb una forta implantació en tot l'Estat, com és el cas del PP i del PSOE.
- El sistema electoral espanyol debilita encara més els partits petits d'àmbit estatal amb un suport electoral molt dispers; un clar exemple el tenim en el cas d'IU.
- El sistema electoral espanyol premia aquells partits polítics amb una forta implantació territorial concentrada, com és el cas de CiU a Catalunya i del PNB al País Basc.

Taula 2. La desproporcionalitat entre vots i escons. Congrés dels Diputats. Eleccions del 2000 i del 2004

Partit	% de vots	% d'escons	% de desviació	Partit	% de vots	% d'escons	% de desviació
Partido Popular (PP)	45,24	52,29	+15,6	Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	43,27	46,86	+8,3
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	34,71	35,71	+2,9	Partido Popular (PP)	37,81	41,71	+10,3
Izquierda Unida (IU)	5,54	2,29	-58,7	Convergència i Unió (CiU)	3,28	2,86	-12,8
Convergència i Unió (CiU)	4,25	4,29	+0,9	Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	2,56	2,29	-10,5
Eusko Alderdi Jeltzalea-Partit Nacionalista Basc(EAJ-PNB)	1,55	2,00	+29	Eusko Alderdi Jeltzalea- Partit Nacionalista Basc (EAJ-PNB)	1,65	2,00	+21,2
Bloc Nacionalista Gallec (BNG)	1,34	0,86	-35,8	Coalición Canaria (CC)	0,92	0,86	-6,5
Coalición Canaria (CC)	1,09	1,14	+4,6	Esquerra Unida (IU)	3,15	0,57	-81,9
Partido Andalucista (PA)	0,90	0,29	-67,8	(ICV-EUIA)	0,92	0,57	-38,0

Font: elaboració pròpia a partir de les dades electorals publicades en el web del Congrés.

Partit	% de vots	% d'escons	% de desviació	Partit	% de vots	% d'escons	% de desviació
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	0,85	0,29	-65,9	Bloc Nacionalista Gallec (BNG)	0,82	0,57	-30,5
Iniciativa per Catalunya-Els Verds(IC-EV)	0,52	0,29	-44,2	Esquerra Unida País Valencià (ENTE-SA)	0,49	0,29	-40,8
Eusko Alkartasuna (EA)	0,44	0,29	-34,1	Chunta Aragonesista(CHA)	0,37	0,29	-21,6
Chunta Aragonesista (CHA)	0,33	0,29	-12,1	Eusko Alkartasuna (EA)	0,32	0,29	-9,4
Altres	3,23	0		Nafarroa- Bai (NA-BAI)	0,24	0,29	+20,8
				Altres	3,71	0	

Font: elaboració pròpia a partir de les dades electorals publicades en el web del Congrés.

El biaix majoritari i conservador del sistema electoral espanyol troba la seva explicació en la interrelació dels factors següents (Lago i Montero, 2005):

- 1) Com més gran sigui la magnitud de la circumscripció, més proporcionals tendeixen a ser els resultats electorals, ja que permet a més partits entrar en el joc de repartiment d'escons. No obstant això, a Espanya hi ha un nombre molt elevat de circumscripcions molt petites (Montero i Gunther, 1994, pàg. 26). De fet, la mitjana de la magnitud del sistema electoral espanyol es troba entre les més baixes en el pla comparatiu: 6,7 escons per circumscripció.
- 2) Malgrat que la fórmula d'Hondt és una fórmula proporcional, el seu efecte augmenta com més gran sigui la magnitud de les circumscripcions. La magnitud reduïda de moltes de les circumscripcions en el cas espanyol dificulta la presència de més de dos partits. En canvi, les circumscripcions més grans han demostrat l'existència d'una proporcionalitat més gran entre vots i escons obtinguts i un pluripartidisme més accentuat (Hernández Bravo, 1997).
- 3) Tal com es recull en la taula 3, el sistema electoral espanyol també es caracteritza per una forta desviació de la relació entre el nombre d'escons assignats a cada circumscripció i el seu pes en el cens electoral. Això suposa que les circumscripcions menys poblades tendeixin a estar sobrerrepresentades i les més poblades, infrarepresentades. Per exemple, en les eleccions generals de 1996, les trenta-quatre circumscripcions més petites elegien el 40% dels diputats, mentre que el seu pes en el cens només representava el 32,1% (Crespo, 1997, pàg. 243) (taula 3). En fi, el vot de l'electorat rural pesa més que el de les províncies més industrialitzades i més poblades.

- 4) La sobrerepresentació i infrarepresentació de certes circumscripcions pot tenir conseqüències partidistes molt importants, sobretot si la distribució de l'electorat dels partits va molt lligada a certs tipus de circumscripcions (efecte de la variància). En aquest sentit, partits amb una implantació forta a les zones més industrialitzades (circumscripcions grans), com el PSOE, hauran de lluitar amb molts més partits per aconseguir un escó que aquells que obtenen el seu suport en major mesura a les zones rurals (circumscripcions petites), com el PP.

Taula 3. Alguns exemples de la desproporcionalitat en la relació de la magnitud de la circumscripció i el cens electoral. Congrés dels Diputats, 2004

	Mida	% cens	% escó	Desviació %
Melilla	1	0,14	0,29	+107,14
Terol	3	0,34	0,86	+152,94
Zamora	3	0,53	0,86	+62,26
Badajoz	6	1,56	1,71	+9,62
Barcelona	31	11,59	8,86	-23,55
Madrid	35	12,90	10,00	-22,48

Font: Elaboració pròpia. El càlcul de la desviació és: $(\% \text{ escó} - \% \text{ cens}) \% \text{ cens} \cdot 100$.

Mentre que els dos primers factors esmentats ajuden a explicar per què el sistema electoral afavoreix els grans partits, PP i PSOE (efecte majoritari), els dos últims expliquen en gran manera per què el sistema beneficia més els partits de centredreta que els de centreesquerra.

A part d'aquests efectes "mecànics" del sistema electoral, també s'han detectat uns efectes de caràcter més aviat "psicològic". Aquests mecanismes psicològics, que només ajuden a reforçar l'efecte majoritari del sistema electoral, incideixen tant en el comportament dels líders polítics (encara que en una mesura més petita) com en el comportament dels electors mateixos.

Així, a causa d'aquesta situació, algunes formacions polítiques s'han fusionat o han format coalicions amb l'objectiu de disminuir la dispersió del seu suport electoral. Però s'ha observat que sobretot els mateixos electors són els que anticipen les conseqüències majoritàries del sistema electoral. Diversos estudis han detectat que els electors espanyols utilitzen molt sovint el que és denominat en la ciència política el *vot estratègic* o el *vot útil*. Aquest vot útil consisteix en el fet que els electors espanyols, sabent que la seva primera preferència difícilment sortirà elegida, votaran un altre partit molt similar en termes ideològics, però amb més probabilitat per a guanyar. Aquest fet només condueix a una concentració més gran dels vots als partits majoritaris en l'àmbit estatal i a un augment dels efectes majoritaris anticipats per ells mateixos (Montero i

Gunther, 1994, pàg. 20-21). D'acord amb el que hem dit anteriorment, l'ús del vot útil s'accentua més en les petites circumscripcions on difícilment sortiran més de dos partits.

2.4. El debat actual sobre la reforma del sistema electoral vigent

Abans d'entrar a analitzar algunes de les propostes de reforma més rellevants, creiem útil apuntar quins aspectes del sistema electoral actual es consideren els més positius, d'entre els quals els estudiosos solen destacar els següents (Montero i Gunther, 1994, pàg. 31-34):

- La reducció de la fragmentació parlamentària, que permet la formació de majories parlamentàries cohesionades i estables.
- L'entrada al Congrés dels Diputats dels partits procedents de les comunitats autònomes amb un fort sentiment nacional propi; d'aquesta manera s'ha contribuït a la legitimació de l'Estat espanyol en aquestes comunitats.
- La formació de governs estables, un fet no poc important en una transició cap a un règim polític democràtic.

La UCD

Alguns estudiosos també sostenen que la sobrerepresentació inicial de la moderada UCD va ser necessària per a dur a terme una transició democràtica reeixida.

Des de la implementació del sistema electoral espanyol, hi ha hagut molts crítics que han demanat la seva reforma parcial o fins i tot total. Com observen Montero i Gunther (1994, pàg. 33), la majoria de les propostes de reforma s'han basat en el principi de la representativitat proporcional i no el de la representativitat majoritària. Així mateix, les propostes de reforma s'han centrat bàsicament en dos temes (Nohlen 1998b, pàg. 88):

- El de la baixa proporcionalitat dels resultats electorals en els seus dos aspectes (relació vot-escó i relació escó-població).
- El de les llistes tancades i bloquejades com a forma de votació.

a) Respecte a les **crítiques sobre la baixa proporcionalitat** del sistema electoral, alguns autors han suggerit d'augmentar el nombre de vots al seu màxim reconegut per la Constitució (quatre-cents diputats), d'altres han suggerit de canviar la llei electoral d'Hondt per una fórmula electoral amb efectes més proporcionals, i d'altres encara han defensat l'opció de reduir de dos a u el nombre de diputats inicialment assignats a cada circumscripció. Totes aquestes reformes es podrien dur a terme d'una manera relativament fàcil, ja que totes aquestes propostes es mouen dins els marges constitucionals i legals (Montero i Gunther 1994, pàg. 33-34; Crespo, 1997, pàg. 250).

b) Durant els últims anys, el debat sobre la proporcionalitat del sistema electoral espanyol ha perdut força i les crítiques més recents van dirigides a l'ús de les **llistes tancades i bloquejades**. En general se sol objectar la conveniència d'aquesta forma de vot amb tres arguments:

- Les llistes tancades i bloquejades són poc democràtiques ja que no permeten als electors d'escollir entre els candidats, només entre els partits polítics.
- Relacionat amb això, les llistes tancades i bloquejades augmenten considerablement el poder de la cúpula dels partits polítics, ja que aquesta configura la llista de candidats.
- El resultat del seu ús és una despersonalització i un distanciament respecte a la relació entre representant i representat (Santamaría, 1994, pàg. 117).

Llistes obertes i/o desbloquejades

Davant una fe cega en les possibilitats de la utilització de les llistes obertes i/o desbloquejades, estudis més crítics, com el de Santamaría o Gunther i Montero, adverteixen el següent: que els seus efectes desitjats respecte a l'augment de la participació política dels electors i l'aproximació dels polítics a aquests solen ser molt dependents d'altres factors sociopolítics, com són la història del desenvolupament del sistema dels partits, la importància de la comunicació política i la magnitud del districte electoral. A més, apunten que malgrat l'existència de la possibilitat de votar candidats de diferents partits en les eleccions del Senat, el seu ús no és molt freqüent entre l'electorat espanyol. Un altre punt destacat pels seus crítics és que les llistes obertes i/o desbloquejades tenen el risc de portar a unes relacions de clientisme entre el candidat i l'elector.

Per acabar aquest apartat, apuntem breument el debat sobre la reforma del sistema electoral en el cas de **Catalunya**, sobretot molt vigent després de les eleccions de 1999 i 2003. Les eleccions esmentades van evidenciar la falta de proporcionalitat del sistema català, ja que en totes dues el PSC va vèncer per vots però no en escons (CiU). També en aquest cas, la desviació de proporcionalitat entre vots i escons obtinguts troba la seva explicació en la desviació del prorrateig i l'efecte de variància (Lago i Montero, 2004). Malgrat que Catalunya, tal com consta a l'Estatut vigent, pot aprovar un sistema electoral propi, Catalunya és l'única comunitat autònoma que no té un sistema electoral propi i, com a conseqüència, el procediment de les eleccions es regeix pel que estipula la LOREG. En aquest sentit, les propostes de reforma més comunes són: 1) la creació d'un districte electoral únic en l'àmbit de Catalunya; 2) la creació de districtes electorals totalment proporcionals a la seva població; 3) la implantació d'un sistema basat en l'alemany, que combina 2 vots, un en l'àmbit local (per exemple, la comarca) segons el qual es distribueixen els escons utilitzant la regla electoral de majoria relativa i es tria el representant, i un altre en l'àmbit de Catalunya (circumscripció única) basat en una regla proporcional de repartiment d'escons que atribueix el nombre que n'obté cada partit.

Lectura complementària

Es pot consultar més en detall la reforma que recull el punt 3 en el treball del politòleg A. Bosch (1999) "El sistema electoral. Una proposta per al Parlament de Catalunya". A: J. Font; A. Bosch. *Participació i sistema electoral: Propostes per al debat* (pàg. 87-139). Barcelona: Fundació Bofill / Editorial Mediterrània ("Polítiques", núm. 25).

3. Espanya com un estat compost

3.1. L'estat unitari davant l'estat compost

Per **forma d'estat** s'entén el tipus de relacions que manté l'estat amb el seu territori.

Se sol distingir entre els **estats unitaris**, d'una banda, i els **estats compostos** o sistemes polítics federals, de l'altra. En els estats unitaris només hi ha un nivell de govern, mentre que en els composts hi ha dos nivells de govern diferents, amb un cert grau d'autonomia política.

3.1.1. L'estat unitari

La majoria dels estats unitaris clàssics es basen en el model d'estat francès, tal com va sorgir a partir de la Revolució Francesa. Els estats unitaris són la culminació d'un procés històric de concentració de poder a les mans dels monarques absoluts, que va tenir lloc entre els segles XVI i XVIII. Aquest procés històric va eliminar gradualment els privilegis de què gaudien els diferents estaments durant l'edat mitjana. A partir de la Revolució Francesa i la difusió de les idees de la Il·lustració, la legitimitat d'aquest poder ja no va ser divina, sinó que sorgia de la nació. Simultàniament, els poders dels monarques estaven limitats per les constitucions liberals que posaven èmfasi en els drets individuals dels ciutadans.

Aquí neix el model de l'estat unitari modern, amb la seva lògica subjacent de tractar tots els ciutadans de la mateixa manera. Amb aquesta finalitat, només hi podia haver un poder legislatiu i executiu per a tot el territori de l'estat.

Malgrat el seu caràcter unitari, aquest tipus d'estats sempre ha variat en relació amb el seu grau de descentralització administrativa.

Estat unitari modern

En podem trobar un exemple a França, que històricament sempre s'ha caracteritzat per un alt grau de centralització de poder, mentre que, d'altra banda, Suècia i Holanda sempre han conegut un alt grau de descentralització municipal i provincial. Però també en aquests últims casos només es tracta d'una descentralització administrativa i no política. En aquests casos, els poders descentralitzats sempre poden ser revocats pel poder central quan ho cregui convenient (Aja, 1999, pàg. 18-22).

Descentralització administrativa i descentralització política

La diferència entre descentralització administrativa i descentralització política s'expressa de dues maneres diferents. L'entitat territorial que gaudeix d'una descentralització administrativa pot aprovar normes, però no tenen el valor jurídic de lleis. A més, els poders de la descentralització administrativa sempre poden ser revocats per l'estat. En canvi, els poders de les entitats territorials que gaudeixen d'una descentralització política no són revocables, i estan constitucionalment garantits. A més, aquestes entitats territorials solen tenir la capacitat d'aprovar lleis.

3.1.2. L'estat compost

En canvi, en els estats composts o en els sistemes polítics federals hi ha dos nivells de govern diferent.

Concepte de federalisme

El concepte de federalisme deriva de la paraula llatina *foedus*, que significa 'conveni' o 'pacte'. D'aquesta manera, el terme *federalisme* és considerat com un concepte normatiu que es refereix a aquelles organitzacions polítiques que combinen d'alguna manera l'autogovern més el govern compartit (*self-rule plus shared rule*) (Elazar, 1987).

Des de la perspectiva de la política comparada, la majoria dels investigadors del federalisme distingeixen entre els acords federals en general i els estats federals en particular. En aquest sentit, el concepte dels acords federals té caràcter descriptiu i genèric i es refereix a una àmplia gamma de pràctiques institucionals que es basen d'alguna manera en un acord federal. Així, doncs, inclou, a part dels estats federals, altres acords federals com són els estats regionals, les confederacions, els estats associats i les *federacies* (Watts, 1999, pàg. 1-20; Elazar, 1987; Requejo, 1998b).

Revolució federal

Daniel Elazar, expert en federalisme, observa que el món viu una revolució federal, amb la qual cosa es refereix al fet que molts estats recentment han incorporat algun aspecte federal a la seva forma d'estat (Elazar, 1987). Això no obstant, només un 13% dels estats actuals són estats federals (federacions) en el sentit estricte (Watts, 1999, pàg. 4).

3.1.3. Tipologia dels estats composts

Com ja hem indicat anteriorment, el concepte de federalisme és molt més ampli que el d'estat federal (federació) en el sentit estricte i inclou tota una sèrie de formes d'organització territorial de l'estat.

Estats regionals

En els estats regionals, com és el cas d'Itàlia, el doble nivell de govern és el resultat de la descentralització política d'un estat prèviament unitari. Malgrat que aquesta descentralització és garantida constitucionalment, el seu abast no sol ser molt gran i sol afectar només el nivell legislatiu i executiu. A més, la descentralització política no es dona en totes les regions.

Les federacions simètriques

En general, les federacions simètriques, com els Estats Units o Alemanya, es caracteritzen pel següent (Watts, 1999, pàg. 7):

- La presència de dos nivells de govern, cada un actuant d'una manera directa sobre els seus ciutadans amb un alt grau d'autonomia en les seves competències respectives. Les subunitats federals tenen una denominació

segons cada país. Mentre que als Estats Units o el Brasil, per exemple, porten el nom d'*estats*, a Alemanya es coneixen com a *Länder* i al Canadà, com a províncies.

- La presència d'una constitució que distribueix i garanteix les competències entre els diferents nivells de govern. Normalment, aquesta constitució no es pot canviar sense l'acord de totes o una majoria de les subunitats.
- La presència d'institucions que permeten la participació de les subunitats en la presa de decisions a escala federal. Frequentment, aquesta participació està garantida per una segona cambra a escala federal composta territorialment.
- La presència d'una cort per a resoldre possibles conflictes de competències entre el govern federal i els governs de les subunitats o bé entre els diferents governs d'aquestes.
- La presència de mecanismes de cooperació entre els diferents governs.

Els acords federals asimètrics

Dins la categoria dels acords federals asimètrics se sol distingir entre les federacions asimètriques, d'una banda, i els acords federals asimètrics específics (*federacions* i estats associats), de l'altra.

- Les **federacions asimètriques** mostren en gran mesura les mateixes característiques (constitució, dos nivells de govern, etc.) que les federacions simètriques. La diferència principal rau en el fet que les relacions entre les subunitats i el govern federal poden variar molt segons la subunitat. L'objectiu d'aquesta variació és reconèixer de dret les asimetries de fet de la societat subjacent. En canvi, en les federacions simètriques, aquestes relacions són molt més uniformes i iguals per a totes les subunitats.
- Les ***federacions*** i els **estats associats** encarnen una altra aplicació institucional dels acords federals asimètrics. En ambdós casos es tracta d'un acord federal entre un estat més gran i un o diversos territoris més petits. Aquests últims mantenen un alt grau d'autogovern, a més d'alguna influència en la vida política de l'estat més gran. Les ***federacions*** es distingeixen dels estats associats en el fet que en aquelles no es pot trencar l'acord federal unilateralment.

La federació asimètrica

Dit d'una altra manera, la federació asimètrica implica la implementació d'algun estatut especial per a una o diverses subunitats respecte a les altres.

Federacions i estats associats

Són exemples de ***federacions*** l'acord federal que han establert Puerto Rico i els Estats Units o Caixmir i l'Índia. D'altra banda, el pacte federal entre Mònaco i França seria un exemple d'un estat associat.

Confederacions

Les confederacions són el producte d'un pacte federal entre diversos estats independents que han decidit d'unir les seves forces per a defensar alguns interessos comuns, com per exemple, la defensa militar o un espai econòmic comú.

És important subratllar que la creació d'una confederació no implica la creació d'un estat nou, ja que la sobirania continua residint en els estats que han decidit d'unir-se. Quant al seu funcionament polític, això comporta que la confederació depèn gairebé en la seva totalitat de la voluntat dels estats que han decidit de participar-hi. A diferència de les federacions, les decisions preses en el si de la confederació no tenen una vinculació directa sobre els ciutadans dels diferents estats, sinó que primer han de ser ratificades i implementades per ells. Una segona diferència respecte a les federacions rau en el fet que en una confederació els estats membres sempre poden trencar el seu pacte federal amb la resta dels estats. La història ha evidenciat que les confederacions, per la seva naturalesa, solen ser molt poc estables.

Exemple

Els Estats Units i Suïssa, al llarg de la història han passat de ser una confederació a convertir-se en una federació. Actualment, l'exemple més conegut d'una confederació seria el de la Comunitat dels Estats Independents, la successora de l'antiga URSS.

3.2. L'estat de les autonomies: característiques principals i funcionament

Ubicar l'estat de les autonomies dins d'aquesta tipologia basada en la política comparada no resulta una tasca fàcil. De fet, els diferents estudis sobre l'estat de les autonomies no es posen d'acord sobre la seva naturalesa. Mentre que alguns el denominen un *federalisme imperfecte*, d'altres s'hi refereixen com un *estat federal amb fets diferencials* o simplement com un *estat regional*. Francesc Morata, per exemple, el descriu de la manera següent:

"Técnicamente, el acuerdo consistió en un cóctel de federalismo alemán y de regionalismo italiano y español (II República), al que se añadió una buena dosis de confederalismo fiscal pensado específicamente para el País Vasco y Navarra. En suma, un modelo híbrido y complejo, y por ello, de difícil implementación habida cuenta, además, de las expectativas generadas".

F. Morata (1997). "El Estado de las Autonomías".

D'aquesta manera, els estudiosos sembla que estan més d'acord en el que l'estat de les autonomies no és (un estat unitari) que en la qüestió de quin tipus d'estat compost representa aquesta nova organització territorial.

La raó per a aquesta confusió sobre la naturalesa de l'estat de les autonomies deriva en gran part de la Constitució espanyola mateixa i dels objectius d'aquesta. A part de construir un estat liberal democràtic a Espanya, similar a la resta dels països occidentals, l'altre objectiu principal de la Constitució espanyola era introduir una descentralització política prou gran i capaç de permetre un alt grau d'autogovern a Catalunya, País Basc i Galícia. Aquest últim objectiu faria necessari buscar un equilibri estable entre la unitat, d'una banda, i la descentralització política i la diversitat, de l'altra. Això no obstant, a

l'hora d'escriure la Constitució, no hi havia cap consens a escala política sobre el model de descentralització política que pogués funcionar com a avantprojecte. La introducció d'un model pròpiament federal en aquella època va ser impedita bàsicament per tres factors (Alvarado, 1999, pàg. 353-357):

- L'existència d'una forta resistència dins el Govern d'UCD a solucions institucionals que poguessin significar un alt grau de desmantellament del poder del Govern central.
- Les resistències provinents de les forces conservadors en l'exèrcit espanyol (el *búnquer*).
- El dubte sobre el desig d'un estat federal entre les elits polítiques catalanes i basques, ja que temien que una solució federal significaria un mateix nivell de poders per a totes les possibles subunitats i, com a conseqüència, una negació del caràcter especial de Catalunya i el País Basc.

Tots els estudis coincideixen que aquesta discrepància sobre la forma de l'organització territorial de l'Estat entre les elits polítiques i la necessitat imperiosa de trobar un acord en poc temps, va comportar l'acceptació d'una solució constitucional amb les característiques següents (Albertí, 1999, pàg. 26-27):

- **Potencialitzadora:** la Constitució espanyola no representa un manual que indica com és la nova forma d'estat, sinó que més aviat possibilita la seva creació i el seu desenvolupament posterior. D'aquesta manera, cap article de la Constitució espanyola no indica quines seran les diferents entitats territorials que podran gaudir d'una autonomia política, sinó que només indica quins són els requisits i els processos que han de seguir aquelles entitats que volen gaudir d'una descentralització política (principi dispositiu).
- **Flexible:** la Constitució té diferents possibilitats institucionals d'organització territorial.
- **Oberta:** la Constitució mateixa preveu la possibilitat de futurs canvis als nivells de competències de les diferents comunitats autònomes com veurem mes endavant.

A tall de conclusió, com observa un altre constitucionalista:

"[...] el acuerdo constitucional al que se llegase en materia de división territorial del poder, sea cual fuese su contenido, sería por definición poco preciso, ambiguo, escasamente pormenorizado, imperfecto en términos de "ingeniería constitucional", abierto, provisional; en fin, que sería un acuerdo de apertura de un proceso de descentralización política que podría tomar diferentes rumbos, intensidades y velocidades dentro de un marco limitador que, a la vez, debería ser suficientemente flexible y adecuadamente claro".

E. Alvarado Pérez (1999). "Veinte años de proceso autonómico: del federalismo cooperativo al federalismo doble".

3.2.1. L'estat compost segons la Constitució

Com hem indicat abans, la característica principal d'un acord federal és l'existència d'una **autonomia política** basada en dos nivells de govern, cada un dels quals dotat d'un alt grau d'autonomia política.

En el cas espanyol, aquesta divisió de nivells de govern està garantida constitucionalment en l'article 2 de la Constitució. A part de reconèixer, d'una banda, la "indissoluble unitat de la Nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols", també reconeix i garanteix, de l'altra, "el dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions que la integren". Aquest article és l'expressió de la voluntat dels constituents de buscar un equilibri entre la unitat de l'Estat i la diversitat social subjacent. Així, a més de subratllar la unitat del país en la primera part de l'article 2, la Constitució també confirma que no hi ha cap sobirania prèvia a l'aprovació d'aquesta que no sigui la de la nació espanyola, ja que "La sobirania nacional resideix en el poble espanyol, del qual emanen tots els poders de l'Estat³". Dit d'una altra manera, la Constitució emfasitza el fet que és aquesta la que possibilita la creació de les comunitats autònomes, i no al revés.

⁽³⁾CE art. 1.2.

Malgrat que reconeix la possibilitat d'una descentralització política, la Constitució no indica quines o quantes seran les entitats territorials que tindran dret a l'autonomia, ni els obliga a exercir-lo (principi dispositiu). Només es limita a establir diversos camins per mitjà dels quals els territoris que així ho desitgin puguin accedir a aquesta autonomia. El camí triat incidirà tant en el nivell de competències de la comunitat autònoma (almenys inicialment) com en el procediment que caldrà seguir per a l'aprovació del seu Estatut. Amb aquesta finalitat, la Constitució espanyola distingeix entre **tres vies diferents per accedir a l'autonomia**: a) la via general; b) la via excepcional; i c) la via ràpida (Molas, 1998, pàg. 181-183).

a) La via general

Aquesta és la via d'accés a l'autonomia més fàcil i estava prevista per a la majoria de les comunitats autònomes, menys per al País Basc, Catalunya i Galícia. En relació amb el seu nivell de competències, les comunitats autònomes que segueixin aquest camí gaudiran d'un nivell de competències més petit –almenys al principi– en comparació de les comunitats autònomes establertes per la via ràpida o la via excepcional. La Constitució permet a aquest tipus de comunitats autònomes la possibilitat d'augmentar el seu nivell de competències mitjançant una reforma dels seus estatuts, una vegada transcorreguts cinc anys de la seva instauració. Respecte a l'elaboració dels estatuts d'aquest tipus de comunitats autònomes, la Constitució estipula que han de seguir dos passos⁴. En un primer pas, una assemblea composta pels membres de les diputacions (o òrgan interinsular) i els diputats i senadors elegits en les províncies

⁽⁴⁾CE art. 146.

afectades, elaborarà un projecte d'estatut. En un segon pas, una vegada elaborat i consensuat aquest projecte, serà portat a les Corts Generals per a ser tramitat com a llei orgànica.

b) La via excepcional

Aquesta via estava pensada especialment per a aquells territoris que en el passat havien plebiscitat afirmativament projectes d'estatut d'autonomia i que, al mateix temps que la promulgació de la Constitució, comptaven amb un règim provisional d'autonomia, com era el cas de Catalunya, el País Basc i Galícia. D'aquesta manera⁵, no estaven obligades a esperar cinc anys per a accedir a un nivell de competències més alt, com aquelles que segueixen la via general, ni a passar per un referèndum previ, tal com la Constitució establí en el cas de la via ràpida. En el cas de la via excepcional, només era necessari que la iniciativa tingués el suport de totes les diputacions i les 3/4 parts dels municipis de cada província afectada. Tot i així, aquesta via encara necessitarà un referèndum final, una vegada el projecte d'estatut estigui aprovat per la Comissió Constitucional del Congrés. En el referèndum, el projecte d'estatut necessita obtenir la majoria absoluta dels electors de cada província.

⁽⁵⁾CE art. 151.

c) La via ràpida

La Constitució espanyola també preveu la possibilitat d'accedir des de l'inici a un nivell de competències més alt per a aquells territoris que no poden fer servir la via excepcional. A més de necessitar el suport requerit dels municipis, i a diferència del cas de la via excepcional, la Constitució obliga que la iniciativa tingui el suport d'una majoria absoluta dels electors en cada una de les províncies mitjançant un referèndum. Una vegada complertes totes aquestes condicions, el projecte d'estatut serà remès a la Comissió Constitucional del Congrés perquè l'examini. Després que aquesta comissió l'aprovi, serà sotmès a un altre referèndum en què necessitarà obtenir el vot afirmatiu de la majoria de vots emesos en cada província. Només si compleix amb totes aquestes condicions, el projecte d'estatut serà ratificat per les Corts Generals.

Estatuts d'autonomies

Els estatuts del País Basc (1979) i Catalunya (1979) van ser ràpidament acceptats seguint la via excepcional. El 1981, i enmig d'una gran polèmica, l'Estatut de Galícia va ser acceptat també per aquesta via. L'única comunitat autònoma que va seguir la via ràpida per accedir a l'autonomia va ser Andalusia (1981), fet que va provocar una controvèrsia en el si del govern i en el dels partits nacionalistes catalans i bascos. Entre 1981 i 1983, a partir de la LOHPA (Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic), van ser creades les comunitats autònomes restants, totes amb un nivell de competències inicialment inferiors, menys el cas de les comunitats de Navarra, País Valencià i les Canàries. Navarra es basava en l'actualització del règim foral prevista en la disposició addicional primera de la Constitució i a València i a les Canàries el Govern central els va aplicar l'article 150.2 de la Constitució, que permet de transferir competències a les comunitats autònomes.

En relació amb les seves **institucions polítiques**, la Constitució també diferencia entre aquelles comunitats autònomes que han accedit a l'autonomia per la via general i aquelles que han accedit a un nivell de competències més elevat des del principi. En el primer cas, la Constitució només obliga que els estatuts continguin el següent:

- La denominació de la comunitat autònoma que millor correspongui a la seva identitat històrica.
- La delimitació del seu territori.
- La denominació, organització i seu de les institucions autònomes pròpies.
- Les competències assumides dins els límits establerts per la Constitució.

En canvi, en el cas de les comunitats autònomes amb un nivell inicial de competències superior, la Constitució els obliga a organitzar les seves institucions polítiques d'acord amb unes característiques determinades:

- L'organització institucional s'ha de basar en una assemblea legislativa elegida per sufragi universal mitjançant una fórmula electoral proporcional que representi totes les zones territorials de la comunitat.
- Un consell de govern amb funcions executives, encapçalat per un president que, elegit per l'assemblea d'entre els seus membres i nomenat pel rei, serà responsable de la direcció del Consell de Govern i la suprema representació de la comunitat
- El president i els altres membres del Consell de Govern seran políticament responsables davant l'Assemblea.

Dins d'aquests límits generals imposats per la Constitució, cada comunitat autònoma podrà organitzar les seves pròpies institucions representatives i administratives, determinar les circumscripcions electorals i la magnitud d'aquestes, etc. Malgrat aquesta llibertat d'organització, totes les comunitats autònomes han optat per assemblees legislatives unicamerals, elegides per la fórmula electoral d'Hondt. Fins i tot la majoria d'aquestes ha optat per assignar la província com a circumscripció electoral de les eleccions autonòmiques. Les eleccions tindran lloc cada quatre anys, l'últim diumenge de maig, excepte a Catalunya, el País Basc, Galícia i Andalusia, que organitzen les seves eleccions separatament. Com succeeix a escala estatal, també en les comunitats autònomes el president ocupa un lloc destacat, ja que basa la seva autoritat en una majoria parlamentària, i només podrà ser substituït mitjançant una moció de censura constructiva (Aja, 1999, pàg. 87-99).

Respecte a **les competències** de les diferents comunitats autònomes, Enoch Albertí observa que la Constitució mateixa no estableix d'una manera directa i definitiva el repartiment de les competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, ja que no existien durant el procés d'elaboració de la Constitució. És a dir, que la Constitució només estableix un marc general dins del qual les comunitats autònomes tenen llibertat per a assignar-se les seves pròpies competències (Albertí, 1999, pàg. 29). L'article 148.1 de la Constitució recull totes les competències que poden ser assumides per les comunitats autònomes, entre les quals hi ha: l'organització de les seves institucions d'autogovern, l'ordenació territorial, les obres públiques, la protecció del medi ambient, els museus, l'assistència social, la sanitat etc. És important destacar que la Constitució preveu, a més, que totes aquelles competències que no són explícitament reservades a l'Estat (com per exemple la defensa, les relacions internacionals o el sistema monetària), podran ser assumides per les comunitats autònomes. En canvi, totes aquelles competències no esmentades en els estatuts de les comunitats autònomes seran assumides per l'Estat.

A partir d'aquesta situació, s'ha establert una distribució molt complexa de tipus de competència. Bàsicament podem distingir entre les següents: a) les competències exclusives de l'Estat; b) les competències exclusives de les comunitats autònomes; c) les competències compartides; i d) les competències concurrents.

- Les **competències exclusives** són aquelles competències sobre les quals l'Estat o la comunitat autònoma té tot el poder legislatiu i executiu. Les competències exclusives de l'Estat estan enumerades en l'article 149.1. En canvi, les competències exclusives de les comunitats autònomes són totes aquelles que no són esmentades en aquest mateix article, com és el cas de la competència sobre el turisme, per exemple.
- Respecte a les competències concurrents i compartides intervenen tant l'Estat com les comunitats autònomes. La diferència entre ambdós rau en el fet que en el cas de les **competències compartides** l'Estat té el poder legislatiu i les comunitats autònomes són només responsables d'executar les lleis.
- En canvi, en el cas de les **competències concurrents** l'Estat aprova una llei general i les comunitats autònomes, a part de ser responsables d'executar-la, també poden aprovar lleis de desenvolupament d'aquesta llei bàsica.

Exemple

A tall d'il·lustració, presentem un quadre amb alguns exemples dels diversos tipus de competències.

Taula 1. Tipologia bàsica de les competències i alguns exemples

Competències exclusives de les CA	Competències concurrents	Competències compartides	Competències exclusives de l'Estat
Institucions autonòmiques	Ordenació general de l'economia	Legislació laboral	Defensa i Forces Armades
Agricultura i ramaderia	Educació	Legislació mercantil i penitenciària	Relacions internacionals
Turisme	Règim local	Propietat intel·lectual i industrial	Nacionalitat, estrangeria i dret d'asil
Assistència i serveis socials	Sanitat	Legislació sobre productes farmacèutics	Comerç exterior
Caça i pesca	Crèdit i caixes d'estalvi		Sistema monetari
Comerç i consum	Administracions públiques i funcionaris		Ordenació del crèdit, banca i assegurances
Indústria	Medi ambient		Sanitat exterior
Urbanisme	Mitjans de comunicació		
Ferrocarrils, transports, recursos i aprofitaments hidràuliques, ports, aeroports, museus, biblioteques, de la comunitat autònoma			Ferrocarrils, transports, recursos i aprofitaments, hidràulics, ports, aeroports, museus, biblioteques, de l'Estat

Font: Aja, 1999, pàg. 108

Tal com indica la Constitució, les comunitats autònomes només poden exercir, en principi, aquelles competències que són esmentades explícitament en els seus estatuts respectius. Com a conseqüència, ampliar les competències de les comunitats autònomes significaria canviar els seus estatuts. Atès que això és un procés complicat, la Constitució preveu (article 150.2) la possibilitat que el Govern estatal, mitjançant una llei orgànica, traspassi o delegui competències a les comunitats autònomes que, en principi, són de titularitat estatal.

No ens hauria de sorprendre que en el cas de l'estat de les autonomies, caracteritzat per la seva poca definició constitucional i pel sistema complex de distribució de competències, sorgeixin conflictes de competències entre el Govern estatal i les diferents comunitats autònomes o entre elles mateixes (Tomás y Valiente, 1993). En aquests casos, el **Tribunal Constitucional**, compost per juristes independents políticament, es pronuncia sobre possibles conflictes estudiant la Constitució i els estatuts en qüestió, a fi de decidir si s'ha infringit una competència determinada i qui ho ha fet. Si la suposada infracció és originada per una llei (estatal o autonòmica) es parla d'un recurs d'inconstitucionalitat, mentre que si és provocada per una norma inferior, es parla de conflicte de competències. També es pot donar el cas que les comunitats autònomes actuïn dins el marc de les seves competències, però que alhora violin alguns dels principis generals de la Constitució. En tots aquests casos el Tribunal Constitucional pot declarar la nul·litat de la llei o la norma infractora.

País Valencià i les Canàries

El Govern espanyol va traspasar competències estatals en els casos de les comunitats del País Valencià i les Canàries, les quals, malgrat triar la via lenta d'accés a l'autonomia, van gaudir des del principi d'un nivell de competències equiparable al de les de les comunitats autònomes que havien seguit la via excepcional o la via ràpida.

Durant els últims anys, el nombre de casos portats al Tribunal Constitucional s'ha reduït considerablement a causa de diverses raons: en primer lloc, al llarg dels anys l'estat autonòmic ha anat agafant forma gradualment i, d'aquesta manera, ha definit les relacions entre els diversos governs –també gràcies a la jurisprudència del tribunal mateix; en segon lloc, l'augment de contactes i de negociacions entre el Govern central i les comunitats autònomes ha contribuït a evitar aquest tipus de conflictes.

Això ens porta a un altre punt clau en els estats composts, el dels **instruments de col·laboració**, d'una banda, entre l'Estat i les entitats territorials i, de l'altra, entre aquestes últimes. La majoria dels experts opinen que aquest és un dels punts més febles del funcionament de l'estat de les autonomies. Per endavant, la Constitució prohibeix d'una manera explícita la possibilitat de federació de les comunitats autònomes⁶; a més, en relació amb possibles col·laboracions entre elles, sempre estan supeditades a la seva aprovació per les Corts Generals.

⁶CE art. 145.1.

Així, doncs, la Constitució no és gaire explícita i conté molt poques referències a aquest tema. A causa de les seves funcions i de la seva composició, tampoc el Senat no és una pròpiament territorial, en el sentit d'un lloc de trobada i diàleg entre les diferents comunitats. Quant als mecanismes de coordinació i de cooperació, la majoria d'autors també estan d'acord que la seva efectivitat és molt reduïda, i sovint es perceben com un intent per part de l'Estat de recuperar el control sobre matèries descentralitzades (Albertí, 1999, pàg. 32). En canvi, sembla que la via més freqüent de col·laboració és la d'acords o contactes bilaterals entre la comunitat autònoma i el Govern central (Aja, 1999, pàg. 138-147).

Finalment, un estat compost no podria funcionar bé si les comunitats autònomes no disposessin d'un grau d'**autonomia financera**. Es pot emfasitzar que el País Basc i Navarra, per raons històriques, tenen el seu propi sistema de finançament, conegut com el *sistema de concert econòmic*, segons el qual elles mateixes recapten els impostos i negocien amb l'Estat l'import (la quota) que cediran a aquest d'acord amb l'estimació dels serveis prestats per l'Estat. La resta de les comunitats autònomes està sotmesa a l'article 157 que indica els diversos tipus de recursos de les comunitats autònomes:

- Imposts cedits totalment o parcialment per l'Estat; recàrrecs sobre impostos estatals i altres participacions en els ingressos de l'Estat.
- Els seus propis impostos, taxes i contribucions especials.
- Transferències d'un Fons de Compensació Interterritorial i altres assignacions amb càrrec als pressuposts generals de l'Estat. Aquest Fons de Compensació Interterritorial va ser creat per a corregir desequilibris econòmics interterritorials i fer efectiu el principi de solidaritat.

- Rendiments del seu patrimoni i ingressos de dret privat.
- El producte d'operacions de crèdit (endeutament).

Sistema financer autonòmic

La concreció del sistema de finançament autonòmic va ser elaborat i concretat per la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes, aprovada el 1980 i posteriorment reformada diverses vegades. El sistema de finançament al qual donava peu aquesta llei orgànica estava basat en el concepte de cost efectiu, és a dir, en el cost que significava un servei per a l'Estat en el moment de transferir-lo. A partir de 1987, aquest càlcul de cost efectiu va ser canviat per un altre de basat en criteris més objectius, sobretot en la població. Més tard, i coincidint amb el retrocés electoral del PSOE, es va acordar la cessió a les comunitats autònomes d'un 15% del IRPF generat als seus territoris respectius. El 1996, amb l'arribada del PP i com a conseqüència del fet que necessités el suport de CiU, el govern va acordar de concedir el següent: 1) la capacitat normativa d'alguns impostos cedits, és a dir, aquells impostos de titularitat estatal sobre els quals les comunitats autònomes ja tenien la responsabilitat administrativa; i 2) un 30% de l'IRPF recaptat a cada comunitat autònoma (Alvarado Pérez, 1999).

Encara que les comunitats autònomes gestionen avui en dia un 20% de la despesa pública (0,1% el 1979), alguns qüestionen aquest sistema de finançament. Els aspectes més criticats, sobretot per determinats sectors polítics i acadèmics catalans, són els següents (Castells, 2001; López-Casanovas, 2001):

- El fet que els recursos de les comunitats autònomes són insuficients per a prestar els serveis necessaris.
- El fet que la majoria dels recursos de les comunitats autònomes provenen de subvencions de l'Estat (en el cas de Catalunya, entorn del 60%).
- El fet que el País Basc i Navarra disposin de més mitjans per a prestar els mateixos serveis.
- El fet que tot el sistema de finançament autonòmic depèn més de contingències polítiques (com la necessitat de suport parlamentari o no per a formar govern) que d'uns criteris objectius estables i clars. La solució a la qual apunten aquests sectors crítics és la d'una responsabilitat fiscal més gran.

3.3. Espanya i el debat sobre l'articulació del seu caràcter plurinacional

Sense cap dubte, la nova Constitució i l'estat de les autonomies que flueix d'aquesta van significar un pas endavant molt significatiu en el procés de democratització i descentralització política i administrativa de l'Estat espanyol. Tot i així, els seus detractors mantenen que encara queda pendent una qüestió molt important: la d'**articular de manera satisfactòria les minories nacionals dins de l'Estat** (Requejo, 1998). Aquesta deficiència del sistema autonòmic queda reflectida en aspectes com l'absència d'un autèntic senat territorial, la poca participació de les comunitats autònomes en les decisions del govern central i la política exterior o la insuficiència del sistema de finançament. En aquest context, i gràcies a la nova constel·lació política en el Congrés dels Diputats després de la victòria electoral del PSOE el 2004, s'ha d'entendre que diverses comunitats autònomes han tornat a plantejar la voluntat política de reformar els seus respectius estatuts d'autonomia. En aquest sentit, al llarg dels últims anys, els parlaments autònoms del País Basc, València i Catalunya van redactar i van aprovar les seves propostes de reforma d'Estatut. La proposta de reforma basca, que reivindicava un estat lliure associat, va ser rebutjada finalment pel Congrés dels Diputats perquè es va considerar fora dels límits marcats per la Constitució espanyola. En canvi, les propostes de reforma dels estatuts de València i Catalunya van ser acceptades a tràmit pel Congrés dels Diputats i segueixen el seu procediment legislatiu en el moment de redactar aquest capítol.

Una de les crítiques més importants que prové de les comunitats autònomes amb un fort sentiment d'identitat nacional pròpia, com el País Basc o Catalunya, consisteix en el fet que l'actual estat de les autonomies és un model de descentralització política i territorial molt poc adequat per a reconèixer les seves diferències nacionals. Seguint amb el mateix argument, l'actual estat de les autonomies està caracteritzat per una lògica assimiladora en termes de la identitat nacional. Com a alternativa proposen un model institucional que permetria articular l'acomodació de la diversitat nacional, basat en elements de federalisme asimètric (Castiñeria, 1999).

Com hem indicat abans, la **asimetria** es refereix al fet que les comunitats amb una identitat nacional pròpia com Catalunya, poden mantenir unes relacions amb l'Estat molt diferents en comparació amb les d'altres comunitats autònomes. Alguns autors fins i tot han observat que la mateixa Constitució conté i permet un fort caràcter asimètric quan aquesta distingeix: 1) entre "nacionalitats i regions", 2) entre els diferents nivells de competències inicials i 3) el sistema especial de finançament autonòmic del País Basc i Navarra. D'acord amb aquest plantejament, ha estat la posterior interpretació de la Constitució la que ha introduït una forta dinàmica uniformitzadora en el desenvolupament autonòmic, on no hi pot haver diferències o asimetries entre les diferents comunitats autònomes (Fossas, 1999). En canvi, defensen que un federalisme

Lectures complementàries

Una bona mostra d'aquest debat es pot trobar en els llibres següents: **Diversos autors** (1998). *Catalunya i Espanya: Una relació econòmica i fiscal a revisar*. Barcelona: Proa; **X. Bru de Sala; J. Tusell** (1998) (ed.). *Catalunya-Espanya: Un diàleg amb futur*. Madrid: Planeta.

J. Colominas (1998) (ed.). *Catalunya-Espanya: Les relacions històriques, culturals i polítiques*. Barcelona: Fundació Ramon Trias Fargas.

Lectura complementària

Aquells que estiguin interessats a aprofundir en el debat sobre el federalisme asimètric poden trobar més informació sobre el tema en l'obra següent: **F. Requejo** (1998). *Federalisme, per a què?* València: Edicions 3 i 4.

de tall asimètric seria més adequat per a acomodar les diferents comunitats dins del mateix estat. Aquesta asimetria podria incidir en diferents dimensions, com són la simbòlica, la de les institucions o la de les competències.

- **Simbòlica:** en aquest àmbit es proposa, per exemple, la introducció de totes les llengües als passaports, els permisos de conduir, els DNI, etc. També opten per un reconeixement més gran de les minories nacionals de l'Estat a l'estranger (consolats, ambaixades).
- **Institucional:** es proposa un senat territorial basat en les comunitats autònomes, la desaparició de l'Administració central en el cas del País Basc i Catalunya i la introducció d'unes quotes de representació garantida a les minories nacionals en les institucions de l'Estat com, per exemple, el Tribunal Constitucional o el Tribunal de Comptes.
- **Competencial:** aquí els autors defensen una major autonomia per a aquestes comunitats en àrees com educació, immigració, política europea, i també la possibilitat que tinguin representació en la Unió Europea i en altres institucions polítiques internacionals i participar amb equips esportius propis en les competicions internacionals.

En la proposta de la **reforma de l'Estatut de Catalunya** aprovat pel seu Parlament durant el mes de setembre de 2005, podem trobar bona part de les asimetries comentades anteriorment. En resum, l'actualització al màxim dels nivells d'autogovern, dins dels límits marcats per la Constitució, es plasma en quatre grans eixos:

- En primer lloc, podem observar un motiu de **caràcter politicsimbòlic** com evidència, per exemple, l'afirmació que Catalunya és una nació (article 1) en lloc de nacionalitat –tal com consta en l'Estatut de 1979. També els altres articles del preàmbul i el títol preliminar sobre els símbols nacionals, la llengua i els drets històrics s'entenen en aquest sentit.
- En segon lloc, queda clar que el Parlament de Catalunya ha volgut adaptar el text al **nou context socioeconòmic i polític**. És aquí on podem entendre les referències als drets i deures dels consumidors, les dones i la perspectiva de gènere, els menors, la protecció de dades, el medi ambient, les tecnologies de la informació, la recerca i desenvolupament i la relació de la Generalitat amb la Unió Europea (recordeu que quan es va aprovar el vigent Estatut, Espanya encara no formava part de la Unió Europea).
- En tercer lloc, la reforma d'Estatut proposa un clar augment del nivell d'autogovern de Catalunya mitjançant la **reclamació de noves competències blindades i la creació de noves institucions**. En aquest sentit, el Parlament reclama competències en matèria d'estrangeria i integració dels immigrants, gestió de les infraestructures de transport, com el port i l'aeroport, gestió d'infraestructures de telecomunicació, etc. Quant

al nou marc institucional, s'inclou la figura del conseller primer i la de les vegueries (nova demarcació territorial supercomarcal). També es reforça el paper del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya com a última instància judicial.

- Finalment, la reforma de l'Estatut també pretén millorar el **sistema de finançament** de Catalunya. Es proposa la creació d'una Agència Tributària de Catalunya, responsable de la gestió, recaptació, liquidació i inspecció de tots els impostos a Catalunya. La Generalitat tindria capacitat normativa sobre tots els impostos recaptats a Catalunya, i part dels impostos recaptats serien traspassats al Govern central per la prestació dels seus serveis.

La proposta de reforma de l'Estatut de Catalunya, aprovada pel seu Parlament el desembre de 2005, va seguir un llarg camí de procediments i negociacions sobre el seu contingut (Congrés, Comissió Constitucional del Congrés, Ponència Conjunta entre representants de la Comissió Constitucional i el Parlament de Catalunya, Senat). El nou text resultant de les negociacions ha estat finalment acceptat mitjançant referèndum pels ciutadans de Catalunya el 18 de juny de 2006.

Resum

En aquest article hem estudiat les regles de joc principals del sistema polític espanyol. Aquestes regles, plasmades en la Constitució i en les institucions principals que hem analitzat, no solament restringeixen el comportament dels actors que participen en el procés polític, sinó que també poden incentivar i premiar certs comportaments.

Primerament, hem examinat les institucions principals de la monarquia parlamentària espanyola: les Corts Generals, el Govern i la Corona. Hem destacat que la Corona, tant des de l'òptica de les seves funcions formals com des de l'òptica del seu funcionament, ocupa un lloc més aviat simbòlic dins el sistema parlamentari. Respecte a la relació entre el poder legislatiu (les Corts Generals) i el poder executiu (Govern), hem observat que hi ha una clara subordinació del poder legislatiu al poder executiu. A més, dins el Govern, el president ocupa, cada vegada més, un lloc destacat en comparació amb la resta dels seus membres. Això ha portat alguns a parlar d'una presidencialització de la monarquia parlamentària i, a més, ha donat peu al debat sobre la crisi del Parlament.

En segon lloc, hem estudiat d'una manera més profunda el sistema electoral espanyol, contrastant les seves característiques formals amb les seves conseqüències reals en el sistema polític. Hem pogut constatar que el sistema electoral en el seu conjunt, malgrat ser formalment un sistema proporcional, produeix uns resultats electorals molt semblants als dels sistemes electorals majoritaris. Així, en el cas espanyol, hi ha una doble desproporcionalitat: entre vots i escons, d'una banda, i entre censos electoral i la magnitud de la circumscripció electoral, de l'altra. Finalment, també hem resumit les propostes principals del debat sobre la reforma electoral.

En la tercera part hem analitzat la separació de poders des d'un enfocament més territorial. En primera instància, hem diferenciat entre estats unitaris i estats composts. Posteriorment, hem estudiat les característiques principals que ens permeten de considerar Espanya com un exemple d'estat compost. Malgrat ser un estat compost, hi ha moltes crítiques que indiquen que l'estat de les autonomies està sotmès a una dinàmica centralitzadora i uniformitzadora per part del Govern central. Aquesta crítica prové sobretot del debat sobre l'acomodació insatisfactòria del caràcter plurinacional de l'Estat. Hem conclòs amb una breu referència al debat actual sobre la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Exercicis d'autoavaluació

1. Quan parlem sobre el baix grau de proporcionalitat del sistema electoral espanyol, a què ens referim?
2. Descriviu breument les diferències entre un sistema parlamentari i un sistema presidencial, i situeu Espanya segons aquests dos tipus de forma de govern.

Solucionari

1. La baixa proporcionalitat del sistema electoral espanyol es manifesta en dues dimensions:
 - a) En primer lloc, hi ha una desproporcionalitat entre els vots obtinguts pels partits polítics i el nombre de diputats corresponent. No solament és deguda a la utilització, a escala provincial, de la fórmula electoral d'Hondt (una fórmula electoral que tant afavoreix els partits estatals grans com els partits territorialment concentrats), sinó també a l'existència d'un gran nombre de circumscripcions molt petites (amb l'aplicació de la fórmula d'Hondt, com més gran sigui la circumscripció més proporcionals seran els resultats).
 - b) En segon lloc, hi ha una gran desproporcionalitat entre la magnitud de les circumscripcions i el seu pes censal. És a dir, que hi ha moltes circumscripcions sobrerepresentades, les quals elegeixen més diputats que els que els correspondrien si tenim en compte el seu pes dins el cens estatal.
2. La diferència entre el sistema presidencial i el sistema parlamentari es manifesta sobretot en la relació entre el poder executiu i el poder legislatiu:
 - a) En un sistema presidencial hi ha dos processos electorals diferents, mitjançant els quals s'elegeixen el president (poder executiu) i els membres del poder legislatiu (cambra de representants/senat). En un sistema parlamentari, només hi ha un procés electoral, mitjançant el qual s'elegeixen els membres del parlament.
 - b) En un sistema presidencial, el president és alhora cap d'estat i cap de govern. En canvi, en un sistema parlamentari, el cap de govern i el cap d'estat són dues persones diferents. La funció de cap d'estat pot ser exercida per un monarca (monarquia parlamentària) o per un president, aquest últim elegit directament pel poble o per mitjà d'un sistema d'elecció indirecta (república parlamentària). En el cas d'una república parlamentària, el president disposa d'un poder molt inferior al poder del president en un sistema presidencialista.
 - c) En un sistema presidencial, les relacions entre el poder executiu i el poder legislatiu són molt rígides. D'aquesta manera, el president nomena els membres del seu govern i la seva formació no necessita l'aprovació del parlament; tampoc el govern no pot dissoldre el parlament. En un sistema parlamentari, les relacions entre el poder executiu i el poder legislatiu són més estretes i de col·laboració. La investidura del govern està supeditada a l'aprovació del parlament. A més, hi ha mecanismes segons els quals els membres del parlament poden revocar la seva confiança al govern; també hi ha mecanismes segons els quals el govern pot dissoldre el parlament i organitzar noves eleccions.
La forma de govern que podem trobar a Espanya és, doncs, la d'una monarquia parlamentària.

Glossari

estat compost Forma d'estat segons la qual hi ha dos nivells diferents de govern, amb una certa autonomia política, com són els estats regionals, els estats federals, els estats associats, les federacions o les confederacions.

estat unitari Forma d'estat segons la qual només hi ha un nivell de govern únic que és igual per a tot el territori de l'estat.

forma de govern Conjunt de les relacions que poden mantenir el poder executiu i el poder legislatiu en un sistema polític. En la ciència política se sol distingir entre dues formes de govern bàsiques: el presidencialisme i el parlamentarisme.

forma d'estat Conjunt de relacions mantingudes entre l'estat i el seu territori. En la ciència política se sol distingir entre dues formes d'estat bàsiques: els estats unitaris i els estats composts.

parlamentarisme Forma de govern en què el poder executiu (govern) procedeix del poder legislatiu (parlament), aquest últim compost per sufragi universal. Les relacions entre ambdós sol ser de col·laboració. La funció de cap d'estat se sol atribuir a un monarca o un president, ambdós dotats amb funcions de caràcter més simbòliques.

presidencialisme Forma de govern caracteritzada per un sistema dualista, compost pel president que és alhora cap d'estat i cap de l'executiu i elegit d'una manera directa pel poble, i el parlament, també elegit d'una manera directa en eleccions separades. A més, les relacions entre el poder legislatiu i el poder executiu es caracteritzen per una separació molt rígida.

sistema electoral Conjunt de regles segons les quals els votants poden expressar la seva preferència política i aquestes preferències (vots) es tradueixen en poder polític (escons). El sistema electoral integra diversos components com són: la circumscripció electoral, la barrera legal, la forma de vot, la forma de candidatura i la fórmula electoral.

Bibliografia

Bibliografia bàsica

Aja, E. (1999) *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.

Baras, M.; Botella, J. (1996). *El sistema electoral*. Madrid: Tecnos.

Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia: Formas de Gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

Martínez, A. (ed.). *El Congreso de los Diputados: Funciones y rendimientos*. Madrid: Tecnos.

Montero, J. R.; Gunther, R. (1994). "Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas': sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España". *Cuadernos y debates* (núm. 48, pàg. 13-88). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Pérez Francesch, J. L. (1993). *El Gobierno*, Madrid: Tecnos.

Requejo, F. (1998b). *Federalisme, per a qué?*. València: Edicions 3 i 4.

Bibliografia complementària

Adserà, A.; Boix, C. (2004). "Constitutional Engineering and the Stability of democracies". <http://home.uchicago.edu/~cboix/democratic-survival.pdf>

Aja, E. (ed.) (1989). *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.

Aja, E.; Albertí, E. (ed.) (2000). *Leyes Políticas del Estado*. Madrid: Civitas.

Alba Navarro, M. (1996). "Diversos modelos para la reforma del Senado". A: F. Pau i Vall (ed.). *El Senado, cámara de representación territorial* (pàg. 227-238). Madrid: Tecnos.

Albertí Rovira, E. (1999). "La Constitució espanyola de 1978 i l'Estat autonòmic". *Idees* (núm. 4, pàg. 25-35).

Alvarado Pérez, E. (1999). "Veinte años de proceso autonómico: del federalismo cooperativo al federalismo dual". A: J. L. Paniagua Soto; J. C. Monedero (ed.). *En torno a la democracia en España: Temas abiertos del sistema político español* (pàg. 353-405). Madrid: Tecnos.

Barreda, M.; Costafreda, A. (2004). "La contribución de las instituciones políticas a la superación de las desigualdades. Un balance de la democratización latinoamericana". A: *Revista Instituciones y Desarrollo* (núm. 16 pàg. 15-48).

Bosch, A. (1999). "El sistema electoral. Una proposta per al Parlament de Catalunya". A: J. Font; A. Bosch. *Participació i sistema electoral: Propostes per al debat* (pàg. 87-139). Barcelona: Fundació Bofill / Editorial Mediterrània ("Polítiques", núm. 25).

Bru de Sala, X.; Tusell, J. (ed.) (1998). *Catalunya-España: Un diàleg amb futur*. Madrid: Planeta.

Bustos, R. (1996). "La función legislativa". A: A. Martínez (ed.). *El Congreso de los Diputados: Funciones y rendimientos* (pàg. 37-68). Madrid: Tecnos.

Castells, A. (1999). "Característiques i evolució del sistema de finançament". *Idees* (núm. 4, pàg. 102-115).

Castells, A. (2001, 4 de febrer). "Temas de Debate: La financiación autonómica. Financiación y autogobierno". *La Vanguardia*. Barcelona.

Castiñeira, Á. (1999). "Plurinacionalitat i estat". *Idees* (núm. 4, pàg. 156-176).

Colomer, J. M. (1990). *El arte de la manipulación política*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Colomer, J. M.; Negretto, G. L. (2003). "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". A: *Política y gobierno* (vol. 10, núm. 1, pàg. 13-61).

Colomines, J. (ed.) (1998). *Catalunya-Espanya: Les relacions històriques, culturals i polítiques*. Barcelona: Fundació Ramon Trias Fargas.

Crespo, I. (1997). "El sistema electoral". A: M. Alcántara; A. Martínez (ed.). *Política y Gobierno en España* (pàg. 229-258). València: Tirant lo Blanch.

Diversos autors (1998). *Catalunya i Espanya: Una relació econòmica i fiscal a revisar*. Barcelona: Proa.

Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Fossas, E. (1999). "Asimetría y plurinacionalidad en el Estado Autonómico". A: E. Fossas; F. Requejo (ed.). *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la adomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España* (pàg. 275-301). Madrid: Trotta.

Garrorena Morales, Á. (1999). "Algunas sugerencias para renovar la función de control". A: F. Pau i Vall (ed.). *Parlamento y control del gobierno* (pàg. 29-55). Pamplona: Editorial Aranzadi.

Guerrero, E. (1996). "La actividad del Congreso: una evaluación". A: A. Martínez (ed.). *El Congreso de los Diputados: Funciones y rendimientos* (pàg. 141-171). Madrid: Tecnos.

Guerrero, E. (1999). "La actualidad del control parlamentario y algunos de sus problemas más relevantes". A: J. L. Paniagua Soto; J. C. Monedero (ed.). *En torno a la democracia en España: Temas abiertos del sistema político español* (pàg. 449-471). Madrid: Tecnos.

Hernández Bravo, J. (1997). "Los sistemas electorales". A: R. del Águila (ed.). *Manual de ciencia política* (pàg. 349-390). Madrid: Trotta.

Lago, I.; Montero J. R. (2004). "Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones de 2003". A: *Working Paper Online Series*. Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (núm. 31).

Lago, I.; Montero J. R. (2005). "Todavía no sé quienes, pero ganaremos!: manipulación política del sistema electoral español". A: *Working Paper Online Series*. Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (núm. 45).

López Casanovas, G. (2001, 4 de febrer). "Temas de Debate: La financiación autonómica. Preguntas y respuestas políticas para un nuevo modelo". *La Vanguardia*. Barcelona.

López Nieto, L. (1997). "El parlamento, 1977-1996". A: M. Alcántara; A. Martínez (ed.). *Política y Gobierno en España* (pàg. 189-210). València: Tirant lo Blanch.

Molas, I. (1998). *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos.

Montabes, J. (1997). "El gobierno". A: M. Alcántara; A. Martínez (ed.). *Política y Gobierno en España* (pàg. 151-187). València: Tirant lo Blanch.

Morata, F. (1997). "El Estado de las Autonomías". A: M. Alcántara; A. Martínez (ed.). *Política y Gobierno en España* (pàg. 121-150). Valencia: Tirant lo Blanch.

Nohlen, D. (1998a). "Els sistemes electorals i opcions per a Catalunya i Espanya (I)". *Diàlegs*, 1:1 (pàg. 63-95).

Nohlen, D. (1998b). "Els sistemes electorals i opcions per a Catalunya i Espanya (i II)". *Diàlegs*, 1:2 (pàg. 87-111).

Oñate, P. (1996). "La organización del Congreso de los Diputados". A: A. Martínez (ed.). *El Congreso de los Diputados: Funciones y rendimientos* (pàg. 69-94). Madrid: Tecnos.

Paniagua Soto, J. L. (1999). "¿Qué Senado? Reflexiones en torno a las propuestas de reforma". A: J. L. Paniagua Soto; J. C. Monedero (ed.). *En torno a la democracia en España: Temas abiertos del sistema político español* (pàg. 427-448). Madrid: Tecnos.

Pau i Vall, F. (1994). "Una reflexión sobre el Estado del parlamento y su potenciación". A: F. Pau i Vall (ed.). *Parlamento y opinión pública* (pàg. 29-55). Madrid: Tecnos.

Pau i Vall, F. (1996a). "El Senado y el Estado plurinacional. Una reflexión desde Cataluña". A: F. Pau i Vall (ed.). *El Senado, cámara de representación territorial* (pàg. 387-393). Madrid: Tecnos.

Pau i Vall, F. (ed.) (1996b). *El Senado, cámara de representación territorial*. Madrid: Tecnos.

- Penadés, A.** (1999). "El sistema electoral español". A: J. L. Paniagua Soto; J. C. Monedero (ed.). *En torno a la democracia en España: Temas abiertos del sistema político español* (pàg. 289-341). Madrid: Tecnos.
- Ramió, C.** (1997). "Las administraciones públicas". A: M. Alcántara; A. Martínez (ed.). *Política y Gobierno en España* (pàg. 377-404). València: Tirant lo Blanch.
- Requejo, F.** (1998a). "És possible una bona articulació política de Catalunya en l'Estat espanyol?". A: Diversos autors *Catalunya i Espanya: Una relació econòmica i fiscal a revisar* (pàg. 89-105). Barcelona: Proa.
- Sánchez Manzano, M. P.** (1996). "Perspectivas para la reforma del Senado: un balance". A: F. Pau i Vall (ed.). *El Senado, cámara de representación territorial* (pàg. 339-352). Madrid: Tecnos.
- Santamaría Osorio, J.** (1994). "Listas cerradas, abiertas y entreabiertas". *Cuadernos y debates* (núm. 48, pàg. 113-124). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Tomás y Valiente, F.** (1993). "El Tribunal Constitucional y la organización territorial del Estado". A: Diversos autors *Organización Territorial del Estado* (pàg. 109-118). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Torrens, X.** (1999). "Los sistemas electorales". A: M. Caminal (ed.). *Manual de Ciencia Política* (2a. ed.) (pàg. 343-371). Madrid: Tecnos.
- Valenzuela, A.** (2004, octubre). "Latin American Presidencies Interrupted". *Journal of Democracy* (vol. 15, núm. 4, pàg. 5-19).
- Verdú Pastor, J.** (1999). "Una propuesta federal para España y el Estado Español". A: J. L. Paniagua Soto; J. C. Monedero (ed.). *En torno a la democracia en España: Temas abiertos del sistema político español* (pàg. 407-425). Madrid: Tecnos.
- Vintró Castells, J.** (1996). "Una propuesta sobre la composición y las funciones del Senado". A: F. Pau i Vall (ed.). *El Senado, cámara de representación territorial* (pàg. 183-198). Madrid: Tecnos.
- Watts, R.** (1999). *Comparing Federal Systems* (2a. ed.). Kingston: McGill-Queen's University Press.