O sistema electoral español en Galicia: as eleccións autonómicas

Álvaro Xosé López Mira

1. REFLEXIÓNS INICIAIS

O título deste artigo é dunha obviedade sobre a que, ás veces, non se medita o suficiente. O vixente modelo electoral español, validado polas distintas forzas políticas que ocuparon sucesivamente o poder, é un froito directísimo dos pactos da controlada transición política. A totalidade dos contidos básicos da vixente Lei Orgánica do Réxime Electoral Xeral procede da Lei para a Reforma Política e do Decreto-Lei 20/1977, do 18 de marzo, sobre normas electorais, ambos os dous textos non só pre-constitucionais senón tamén pre-democráticos.

En semellante sentido, despois de cinco convocatorias para que os galegos elixamos os nosos representantes autonómicos, cómpre non esquecer que se o sistema electoral galego é igual ó español (para o Congreso) non é porque o impoñan as leis estatais. En aspectos medulares do mesmo (os máis criticados polos estudiosos) podería ser completamente diferente se así o decidise a maioría do noso Parlamento autóctono. En concreto, a fórmula proporcional a empregar non ten por qué ser a inventada polo señor Hondt; a forma de emisión de voto non tería por qué ser de listas pechadas e bloqueadas, podería selo de listas desbloqueadas e incluso abertas; a cláusula de barreira para acceder a escano (o famoso 5 por cento) non ten por qué existir; podería eludirse a representación mínima provincial (10 deputados) que tanto afecta á proporcionalidade. Amais, retocando o Estatuto, cabería aumentar a cifra de deputados no Parlamento galego e, neste suposto, ata mantendo a devandita representación mínima, propiciar a proporcionalidade que quere o Estatuto de Autonomía; e, desde logo, facer

desaparecer a circunscrición provincial que afecta á propia —sacrosanta— igualdade de voto[1].

Pero non. A lexislación galega copia a española e, xa que logo, reproduce os seus defectos. Non se aproveitou a liberdade dispositiva que, neste eido, permitían a Constitución e a lexislación estatal e —o que aínda nos parece máis grave— ninguén parece estar interesado en que o sistema cambie; polo menos ningún dos que o poden cambiar, é dicir, precisamente os representantes elixidos mediante o mesmo.

A este respecto, se en anteriores ocasións tiñamos afirmado que a principal característica do sistema electoral galego era a mímese co español, hoxe pensamos que, en realidade, non existe un sistema electoral galego como tal, senón unha mera aplicación do español para as eleccións ó Parlamento autonómico. E se isto acontece coas eleccións idiosincráticas da nacionalidade histórica, ¿que dicir das outras que se celebran no noso territorio e con protagonismo dos nosos electores?: as das Cortes Xerais, españolas por definición; as europeas, nas que Galicia nin existe como circunscrición nin os electores galegos como tales; ou as locais, nas que se ignoran todas as peculiaridades da organización territorial galega (comarcas ou parroquias), homoxéneas en todo o Estado e a todos os niveis. A xustificación do título non necesita máis argumentos.

2. REFLEXIÓNS INTERMEDIAS

As devanditas afirmacións poderían fundamentarse máis longamente, pero tamén complexizarse recorrendo á técnica xurídica, mais non é o noso propósito neste contexto[2]. Certo é que un dos elementos claves para que un sistema electoral opere de maneira efectiva é o da súa claridade e sinxeleza, pero isto non pode servir como argumento de peso para que a Lei de Eleccións ó Parlamento de Galicia imite a lei estatal, e menos para que considere como necios os electores galegos, como parece facer a exposición de motivos da mesma cando se autoxustifica sinalando que a homoxeneidade nos procesos electorais "vai en beneficio das forzas políticas que concorren ás eleccións[3] e, loxicamente, dos propios electores, que precisan normas claras e facilmente comprensibles". Sen embargo, isto non se require para o arcano e escasamente

1. Sabido é cómo nos distritos de Ourense e Lugo o custo dun deputado é moito menor que na Coruña ou Pontevedra; o triple da poboación de Pontevedra con respecto a Lugo unicamente lle outorga 22 deputados no Parlamento galego fronte ós 15 de Lugo.

2. *Vid.* López Mira, Álvaro X. *Territorio e democracia. Un modelo de participación democrática para Galicia, nacionalidade histórica.* Ediciós do Castro, Sada, 1986.

3. Pénsese no dobre sentido que encerran estas verbas.

democrático procedemento de elección de deputados provinciais[4], difícil de entender sen bastantes horas previas de estudio e meditación; pregúntense os lectores como exercicio se saben cómo se elixen os membros de cadansúa Deputación provincial: ¿cal é a circunscrición? ¿cantos deputados corresponden a cada unha delas? ¿cal é a fórmula electoral? ¿como son as listas e a forma de emisión de voto?

De calquera forma, retornando á medular do sistema para as eleccións autonómicas, coñecidos son os seus efectos perversos, destacadamente o dominio das cúpulas dos partidos na confección das listas e a desvirtuación da proporcionalidade que consegue a combinación da fórmula de Hondt cóa circunscrición provincial. Pois ben, se en 1989, 50.000 votos menos que as restantes forzas do arco parlamentario outorgaron unha maioría absoluta, punto de partida de sucesivas maiorías que se afortalaron co cambio dun único elemento do sistema, o incremento da cláusula de barreira do 3 ó 5 por cento para tentar favorecer ó máximo á forza política máis votada. Pois ben, diciamos, con esta base cómpre apuntar varias consideracións:

1. En primeiro lugar, resulta lexítimo que todos os gobernos democráticos do mundo aspiren a perpetuarse no poder, e un dos elementos que poden axudar a conseguilo é a utilización do sistema electoral apropiado. De calquera forma, sempre será preciso o apoio dos electores, esta é unha verdade de pé de banco[5], e os electorados non son perpetuamente estables; lémbrese cómo os principais elementos do sistema galego foron impostos pola Unión de Centro Democrático, o que non lle serviu para evitar a súa debacle política, iniciada xustamente nas eleccións autonómicas galegas de 1981, e posterior desaparición.

2. Galicia non constitúe unha excepción na súa imitación do sistema electoral español nas principais compoñentes electorais de competencia autonómica (deseño de circunscricións, forma de emisión do voto, fórmula electoral, cláusula de barreira, etc.). As outras nacionalidades históricas (e a totalidade das Comunidades Autónomas) fan o mesmo. Aquí, tal vez, cabería aventurar que se trata de algo no que a chamada clase política (a da transición e a de hoxe) parece estar implicitamente de acordo. Non é un tema tabú (como a reforma da Constitución), pero si intocable.

3. Se os estudiosos son case unánimes nas súas críticas ó sistema, e este segue sendo o mesmo, non debe ser esta a opinión dos grupos opositores no Parlamento galego, posto que non falan disto. Pode que

4. Sen maiores aditamentos neste intre: menos democrático por tratarse dunha elección formal e materialmente indirecta, causa de que o Estado español non ratificase na súa totalidade a Carta Europea de autonomía local, que esixe o sufraxio directo.

5. E que cumpriría recordarlle ós que claman por unha reforma do sistema electoral para frear a expansión dos nacionalismos políticos.

por razóns de prudente estratexia política, pero pode que tamén porque o que agora favorece a uns, mañá favorecerá igualmente a outros que esperan a súa oportunidade. E isto serviría para facernos derivar cara ás deostadas connotacións partidocráticas do noso sistema de partidos políticos, no que o papel do soberano democrático, é dicir, dos electores, debe quedar estrictamente reducido ó imprescindible para que o enteiro sistema político funcione como democrático: votar periodicamente e nada máis, pero votar, iso si. E volveriamos falar de clase política e partidocracia xunto coa inexistente democracia interna dos partidos; de escuros financiamentos partidarios, probablemente inevitables tal como está concibido o modelo político español; de fobia cara a institucións de democracia directa; de necesidade de lideratos carismáticos e control dos medios de comunicación social, etc., etc.

O feito é que, no marco español, idénticos elementos normativos do sistema electoral dan lugar a distintos subsistemas de partidos. Neste sentido, tamén é certo que este sistema electoral operou aceptablemente ben os efectos básicos de lograr asentar a democracia representativa. Con todo, unha vez acadados, e observados con detalle os seus numerosos defectos, quizais sexa chegado o momento de comezar a debater en serio sobre a necesidade dunha ampla remodelación.

3. REFLEXIÓNS FINAIS SEN FINAL

Chegados a este punto pouco quedaría por engadir. Hai algún tempo elaboramos un completo modelo teórico de participación democrática adecuado ó que entendiamos debía ser o modelo de organización territorial diferenciado de Galicia[6]; pero o problema estriba en que esta continúa incólume, seguindo a homoxeneizadora división en municipios e provincias trazada polo liberalismo centralista español no pasado século. Xa que logo, falla a premisa.

Malia iso, cumpriría non esquecer que a democracia española, e a galega en particular, sendo nova, posúe todas as eivas doutras máis vellas e ningunha das súas virtudes. E que esa democracia, se se desexa a súa continuidade, hai que facela a cotío, rexenerala dise ultimamente, e non só mediante ocas palabras. Nese sentido, o protagonismo deben asumilo os propios cidadáns, e que existen anceios dunha maior participación en Galicia parecen amosalo feitos como a eclosión de movementos sociais de distinta base: veciñais, parroquiais, culturais..., os cales, en certo modo, tratan de ocupar esferas políticas da sociedade que

6. López Mira, A. X. *Op. cit.*

quizais xa non cubran os propios partidos políticos, aínda que a estes lles poida ir nesta tesitura incluso a súa supervivencia.

Revitalizar a democracia nun momento de escepticismo no que, en aparente contradicción, se incrementan os índices de participación nas urnas, de descrédito da clase política e, de consuno, da actividade política, de afastamento evidente entre representantes e representados... Semella tarefa imprescindible. Elementos retocables do sistema electoral en Galicia poderían axudar neste camiño, pero tal vez fosen insuficientes. Así, por exemplo, trocar as circunscricións, adaptándoas á realidade da distribución poboacional galega, elaborando distritos comarcais ou convertendo a Galicia en circunscrición única (deste xeito, mesmo a fórmula de Hondt cumpriría mellor o principio de proporcionalidade); aumentar a cifra de deputados e, quizais, posibilitar as listas abertas[7], mostrarían un cambio de talante político que, seguramente, resultaría fructífero.

Pero, a maiores, complementar o modelo absolutamente predominante de democracia representativa con institucións de democracia directa, sería un paso determinante na vía sinalada. Canto máis se escamotea a participación cidadá na cousa pública, máis forza parece querer cobrar. As escusas —malas escusas— de temor á posible manipulación das masas por parte de axitadores residuais ou dictadores en potencia son absolutamente insostibles e non resisten a máis feble análise. Pola contra, son empiricamente observables as corruptelas da democracia mediante representantes nos tempos que nos toca vivir; proliferan en todas as esferas, desde o máis cativo dos concellos ata as organizacións internacionais. As esixencias de implantación dunha democracia máis social son evidentes ata, se se quere, para o mantemento do sistema.

Unha democracia máis rica en razoamentos perante a cidadanía, esquecendo o atavismo dunha Administración, mera delegada dese poder político democrático que actúa dun xeito dominante e ata intemperante (aínda que sexa herdeira do franquismo), unha tecnocracia que non só debe ser eficaz senón argumentar e convencer, máis presta ó consenso previo que a calquera concreta aplicación de políticas públicas... En fin, unha maior sensibilidade por parte dos xestores públicos quen, á fin e ó cabo, son simples mandatarios e servidores dos intereses sociais concretados na cidadanía. Antes ou despois esta realidade impoñerase por moito que se intente dilatar, e resultaría menos traumático de realizarse sen excesivas resistencias das antano todopoderosas Administracións Públicas, aínda que, ás veces, poidan parecer as principais interesadas en xerar conflicto social.

7. A experiencia do Senado español amosa que o electorado vota máis ou menos en idénticos parámetros políticos que coas listas pechadas e bloqueadas do Congreso, pero, sen dúbida, se lles posibilitaría ós electores esa liberdade e, conseguintemente, outro estilo político; as meras formas en democracia son importantes.

Volvendo coa democracia directa e referíndonos ó caso galego, cremos que algunhas bases xa están postas. Dun lado, porque historicamente o Estatuto de Autonomía aprobado pola inmensa maioría do electorado en 1936 ou o consensuado Estatuto dos 16 (dúas características básicas que non reúne o texto vixente) recoñecían moitos destes institutos como, por exemplo, o referendo lexislativo, en virtude do cal toda lei da Asemblea Lexislativa sería sometida a referendo popular para a súa aprobación ou derogación se o solicitase unha determinada porcentaxe (10 ou 15 por cento) de electores censados; ou unha xenerosa iniciativa lexislativa popular, non excluínte, mediatizada ou modificable no trámite parlamentario como a actual; ou a iniciativa popular de reforma estatutaria, hoxe prohibida; ou a revogación do mandato dos representantes electos antes de finalizar o período do seu mandato, caso de solicitalo unha fracción do electorado e aprobalo a maioría dos electores da circunscrición correspondente, etc.

Doutro lado, a propia distribución territorial da poboación galega, coa súa característica dispersión, facilita non pouco solucións desta índole, especialmente se a nosa organización territorial tanto no nivel local como no de descentralización do ente autonómico[8] estivese vertebrada mediante parroquias e comarcas, existise para posibilitar que Galicia exista como tal; a aproximación entre os centros de toma de decisións e os afectados polas mesmas sería evidente, a democratización máis intensa e profunda, máis real. Cómpre lembrar a vitalidade histórica, incluso de historia recente, da asemblea de parroquia ou concello aberto —hoxe ignorada polo Estatuto— e que se está vendo suplida, diante da non regulación legal da parroquia (menosprezando neste caso a vontade estatutaria), polos movementos asociativos veciñais, de base, xustamente na súa maior parte, parroquial.

En definitiva, o apretado e presuroso destas reflexións pretende invitar, precisamente, a que se reflexione máis e mellor sobre os temas aquí incoados. Ou polo menos evitar que o silencio caia sobre eles nuns tempos nos que[9] as identidades locais parecen erixirse como modelo alternativo na recuperación da nova identidade democrática, esgotados caducos esquemas (como os estatais), aparentemente inviables no século que axiña encetaremos.

A. X. L. M.

8. O que temos, xa se sabe, é un novo centralismo, cunha macroadministración autonómica na capital galega; e no banzo local uns concellos que desartellan parroquias e unhas Deputacións que, a pesar das súas restrinxidas competencias legais, axudan a desartellar Galicia.

9. Pode observarse nas reformas efectuadas nos últimos anos en numerosos países da nosa contorna. Temos afirmado como os tempos parecen camiñar parellos co suposto arcaísmo das vellas institucións de organización territorial galega. *Vid.* López Mira, Álvaro Xosé. "Unha aproximación constitucionalista ó xogo interrelacional Estado-comunidades autónomas-entes locais", en *REGAP* 7, EGAP, Santiago de Compostela, 1994.