

El sistema electoral de les Corts Valencianes: orígens i reforma

JORDI CALVET CRESPO

Professor lector de Ciència Política

Departament de Dret Constitucional i Ciència Política, Universitat de Barcelona

Resumen

Este artículo quiere refutar la hipótesis de que los partidos deciden sistemas electorales mayoritarios y que deciden también mantenerlos invariables, siempre que el sistema de partidos se aproxime al bipartidismo y ninguno de los dos grandes partidos pueda perder su posición a favor de un nuevo competidor. De manera inversa, los sistemas electorales proporcionales son la consecuencia del multipartidismo, en el que ningún partido tiene opciones de recibir la mayoría de los votos (Colomer, 2003: 56). El caso valenciano, sin embargo, confirma solo parcialmente la hipótesis: los partidos aprobaron en 1982 reglas proporcionales porque las elecciones de los parlamentos autonómicos eran consideradas secundarias, no solo por el multipartidismo existente entonces. En cambio, sí que se confirma que el cambio iniciado en 2006 con la reforma estatutaria mantiene, de momento, el *status quo* para no alterar la formación de mayorías parlamentarias. Todavía queda pendiente, sin embargo, que se modifique la Ley electoral, de la que depende qué mínimo de votos para entrar en Les Corts se establecerá.

El artículo se divide en tres partes. La primera explica el origen del sistema electoral, es decir, el debate político y las opciones que cada partido defendió durante la elaboración del Estatuto del 1982. Por una parte, se explican los anteproyectos de la Unión del Centro Democrático (UCD), Partido Socialista del País Valenciano-Partido Socialista Obrero Español (PSPV-PSOE), Partido Comunista del País Valenciano-Partido Comunista de España (PCPV-PCE) y Alianza Popular (AP), que dependían de la suposición de que el mapa electoral valenciano seguiría los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados del 1977 y 1979. Por otra, se analiza la tramitación del proyecto estatutario, el cual contenía unas reglas electorales derivadas de los acuerdos autonómicos del 1981, basados en permitir un multipartidismo que compensase la falta de proporcionalidad del Congreso de los Diputados.

La segunda expone los elementos que componen el sistema vigente desde la aprobación del Estatuto del 1982 hasta el 2006, más los cambios introducidos por la reforma estatutaria del 2006. Desde un punto de vista material, las reglas se han mantenido, con la excepción del mínimo, que queda pendiente de una reforma posible cuando se modifique la Ley electoral. Sin embargo, de acuerdo con la hipótesis de que los partidos eligen el sistema electoral que los favorece, la situación futura más probable es mantener las características anteriores, y así consolidar un (casi)bipartidismo que otorga mayorías parlamentarias al partido vencedor.

La tercera parte hace una valoración, primero normativa: es proporcional y equitativo, pero comparado con las otras comunidades autónomas fija una barrera de entrada injustificable. La otra valoración es política: el PP y el PSPV-PSOE salen beneficiados, lo que dificulta una mejora de la representación.

Palabras clave: sistemas electorales, Corts Valencianes, sistemas de partidos.

Resum

Aquest article vol refutar la hipòtesi que els partits decideixen sistemes electorals majoritaris i que decideixen també mantenir-los invariables, sempre que el sistema de partits s'aproximi al bipartidisme i cap dels dos grans partits pugui perdre la seva posició a favor d'un nou competidor. De manera inversa, els sistemes electorals proporcionals són la conseqüència del multipartidisme, en el qual cap partit té opcions de rebre la majoria dels vots (Colomer, 2003: 56). El cas valencià, però, confirma només parcialment la hipòtesi: els partits van aprovar el 1982 regles proporcionals perquè les eleccions dels parlaments autonòmics eren considerades secundàries, no només pel multipartidisme existent aleshores. En canvi, sí que es confirma que el canvi iniciat el 2006 amb la reforma estatutària manté, de moment, *l'status quo* per no alterar la formació de majories parlamentàries. Encara queda pendent, però, que es modifiqui la Llei Electoral, de la qual depèn quin mínim de vots per entrar a les Corts s'establirà.

L'article es divideix en tres parts. La primera explica l'origen del sistema electoral, és a dir, el debat polític i les opcions que cada partit va defensar durant l'elaboració de l'Estatut del 1982. D'una banda, s'expliquen els avantprojectes de la Unió del Centro Democrático (UCD), Partit Socialista del País Valencià-Partido Socialista Obrero Español (PSPV-PSOE), Partit Comunista del País Valencià-Partido Comunista de España (PCPV-PCE) i Alianza Popular (AP), que depenien de la suposició que el mapa electoral valencià seguiria els resultats de les eleccions al Congrés dels Diputats del 1977 i 1979. D'una altra, s'analitza la tramitació del projecte estatutari, el qual contenia unes regles electorals derivades dels acords autonòmics del 1981, basats a permetre un multipartidisme que compensés la manca de proporcionalitat del Congrés dels Diputats.

La segona exposa els elements que componen el sistema vigent des de l'aprovació de l'Estatut del 1982 fins al 2006, més els canvis introduïts per la reforma estatutària del 2006. Des d'un punt de vista material, les regles s'han mantingut, amb l'excepció del mínim, que queda pendent d'una reforma possible quan es modifiqui la Llei Electoral. Però, d'acord amb la hipòtesi que els partits trien el sistema electoral que els afavoreixi, la situació futura més probable és mantenir les característiques anteriors, i així consolidar un (quasi)bi-partidisme que atorga majories parlamentàries al partit vencedor.

La tercera part en fa una valoració, primer normativa: és proporcional i equitatiu, però comparat amb les altres comunitats autònomes fixa una barrera d'entrada injustificable. L'altra valoració és política: el PP i el PSPV-PSOE en surten beneficiats, cosa que dificulta una millora de la representació.

Paraules clau: sistemes electorals, Corts Valencianes, sistemes de partits.

Abstract

This article aims to refute the hypothesis that political parties decide majority electoral systems as well as ensure their constancy, whenever they approach a two-party-system and none of them loses its position in favour of a new one. On the contrary, proportional electoral systems are a consequence of multi-party-system, since none of them have been able to obtain the majority votes (Colomer, 2003; 56). Nevertheless, the Valencian case partially confirms this hypothesis: The parties approved proportional rules in 1982 because autonomic parliament elections were considered to be secondary due to the existing multi-party-system at that time. Otherwise, it has been proved that the change that started in 2006 with the statutory reform maintains currently the *status quo* in order not to alter the formation of parliament majorities. Significant modifications of the Electoral Law are still to be determined. Anticipated changes to the Electoral Law will establish the minimum of votes necessary to enter parliament.

The article includes three parts: The first explains the origin of the electoral system by analyzing the political debate and the options defended by each party during the approval of the Statute in 1982. The draft bills of Unió de Centro Democrático (UCD), Partit Socialista del País Valencià-Partido Socialista Obrero Español (PSPV-PSOE), Partit Comunista del País Valencià-Partido Comunista de España (PCPV-PCE) i Alianza Popular (AP) are analyzed. These draft bills depended on the assumption that the Valencian electoral map will follow the results of the 1977 and 1979 elections at the Chamber of Deputies. In addition, the process of the statutory bill is analyzed. This included electoral rules derived from the autonomic agreements in 1981, which were based on the assumption of a multi-party-system balancing the lack of proportion in the Chamber of Deputies.

The second part discusses the elements that compose the current system from the approval of the Statute in 1982 through the changes which have been introduced by the statutory reform in 2006. From a material point of view, regulation has not changed with the exception of some small details, planned to be reformed parallel to the Electoral Law emendation process. According to the hypothesis, which presents parties choosing the electoral system to suit them, the unfolding situation is likely to be that of maintaining the existing features thereby reinforcing an almost complete two-party-system which grants the parliament majority to the winner.

The third part evaluates a regulation matter: it is a proportional and equitable system but compared with other regions establishes an unjustifiable barrier entry. In addition it also evaluates a politic matter: the PP and the PSPV-PSOE are better off in this situation, which hinders a better representation.

Key words: Electoral systems, Valencian Parliament (Corts Valencianes); party-systems

Sumari

- I. Introducció
- II. Els antecedents del sistema electoral: els avantprojectes d'Estatut
 1. La proposta electoral de la UCD
 2. La proposta electoral del PSPV-PSOE
 3. La proposta electoral del PCPV-PCE
 4. La proposta electoral d'AP
 5. L'avantprojecte d'Estatut (Estatut de Benicàssim)
 6. La tramitació del projecte al Congrés i al Senat
- III. El sistema electoral de l'Estatut del 1982
- VI. El sistema electoral de l'Estatut del 2006
 - V. La valoració del sistema electoral: principis normatius i polítics
- VI. Conclusions
- VII. Bibliografia

I. Introducció

La hipòtesi que es vol refutar afirma que la proporcionalitat de les regles electorals depèn de la fragmentació del sistema de partits existent en el moment que es van aprovar (Colomer, 2003). Si fos certa, les regles del Congrés haurien de ser força més generoses que les de les Corts Valencianes, i per extensió que les dels altres parlaments regionals. Perquè la fragmentació, mesurada pel nombre efectiu de partits electorals (NEP), era força superior en el conjunt d'Espanya que en el País Valencià en els anys d'elaboració dels sistemes electorals respectius (el valor era de 4,3 i de 3,5 en el 1977 i 1979, de manera respectiva). En principi, el sistema electoral de les Corts Valencianes, com el dels altres parlaments de les comunitats autònomes, s'assembla prou al del Congrés dels Diputats. Des d'un punt de vista formal, són idèntics en gairebé tots els components, però difereixen molt en un –la mida de la circumscripció–, de manera que la proporcionalitat també. Mentre que el del Congrés restringeix la representació fins al punt que ha provocat efectes majoritaris (el nombre efectiu de partits parlamentaris era de 2,8 en el 1979), el de les Corts l'amplia per representar amb més fidelitat el pes de cada partit (amb un valor de 2,4 en el mateix any). Per tant, la hipòtesi no es compleix plenament.

La raó és que hi ha altres causes que cal considerar. De manera principal, l'article apunta a la força relativa dels partits que elaboren i aproven les normes electorals, combinada amb la importància de les eleccions mateixes. En el cas del Congrés, el sistema electoral era fet a la mida de la UCD, que va disposar d'una posició dominant per aprovar-lo en el 1977 i també per incorporar-lo a la Constitució del 1978. D'aquest sistema en depèn la consecució de les majories de govern a Espanya. En canvi, el valencià és fruit d'un pacte entre la UCD i el PSOE, ja que la UCD no podia imposar el seu model –majoritari– i que les Corts Valencianes són un parlament de segon ordre, secundari. Aquesta situació es repeteix en els altres parlaments regionals, perquè el pacte comprenia el conjunt de les nacionalitats i regions (segons els acords autonòmics del 1981). En altres paraules, la UCD no podia ni volia perdre la majoria de diputats per governar el pas del règim franquista a la democràcia. En canvi, les eleccions de les comunitats autònomes significaven una qüestió menor i subordinada, en la qual podia transigir amb l'oposició per establir regles obertes i permissives de representació.

II. Els antecedents del sistema electoral: els avantprojectes d'Estatut

El sistema electoral és fruit del procés estatutari, i comença a materialitzar-se en els avantprojectes dels partits amb representació a les províncies valencianes (la UCD, el PSPV-PSOE i el PCE-PCPV), més el d'AP, que era present al Congrés dels Diputats, encara que no tenia diputats valencians. En aquesta fase, cada partit proposa el sistema que més

bons resultats pugui oferir-li, és a dir, que cada un promou el seu interès particular. Els avantprojectes es van presentar el mes de juny del 1980,¹ quan ja s'havien celebrat les eleccions constituents, les generals del 1979 i les primeres locals, en el mateix any. Per això, es pot suposar, de manera raonable, que els partits van fer-se unes expectatives dels resultats futurs a les Corts Valencianes en funció dels resultats obtinguts en aquestes eleccions. De manera especial, devien projectar els resultats de les eleccions al Congrés dels Diputats del 1979, les més properes i lliures.² Per això, aquest apartat descriu i valora els avantprojectes amb el supòsit que els partits els van elaborar tot preveient que el vot seguiria, a grans trets, la implantació que aleshores existia. Com es pot comprovar a continuació, els supòsits són encertats.

1. La proposta electoral de la UCD

La UCD volia un sistema electoral fet a mida, que li permetés una majoria parlamentària ampla i còmoda, a imitació del sistema del Congrés dels Diputats.³ De fet, la proposta⁴ consistia a dividir el cos electoral en una xifra elevada de circumscripcions, cada una de les quals tindria una magnitud reduïda i amb ben poca relació amb la població. Efectivament, a cada província li pertocaria un terç dels escons totals. Aquesta xifra s'hauria de repartir entre les comarques de cada província, que esdevindrien les circumscripcions. La magnitud dependria d'un criteri territorial (un mínim per cada comarca) i d'un altre poblacional (la resta d'escons es distribuïrien segons la xifra d'habitants). La fórmula per repartir els diputats entre les candidatures hauria de ser proporcional.⁵ Finalment, el mínim electoral seria del 5 per cent dels vots emesos a cada província, per evitar els personalismes i la presència de partits d'àmbit comarcal. Per tant, el procediment per fixar les circumscripcions i les magnituds és el mateix que el sistema del Congrés dels Diputats. La fórmula també és de la mateixa família (la proporcional). Només el mínim varia, ja que és més elevat. És a dir, la proposta consistiria en un sistema majoritari, que sobrerrepresentaria les zones menys poblades, que també eren les més conservadores. Encara que la fórmula fos proporcional, la magnitud seria tant minsa que en gairebé totes les comarques només dos partits podrien obtenir escó, com a màxim. La proposta de la UCD no concretava quants escons formarien les Corts Valencianes, però es pot suposar que una xifra propera a 90, tal i com defensava un altre partit conservador, Alianza Popular (AP). Tampoc no concretava quantes ni quines serien les comarques, però es pot prendre com a referència la divisió que emprà la Generalitat Valenciana en 34 unitats.⁶ Si aquestes suposicions fossin certes, aleshores la magnitud mitjana de les comarques seria de 2,6 escons, una xifra molt baixa. Amb aquestes característiques, els partits minoritaris gairebé desapareixerien, excepte en dos supòsits: si fossin majoritaris en algunes comarques, o bé si disposessin d'una bona implantació en les comarques amb més magnitud (les més poblades), sempre que obtinguessin més del 5 per cent dels vots provincials.

1 Els avantprojectes són reproduïts a Aguiló (1992: 255-356).

2 Cal recordar que en les eleccions constituents del 1977 no eren legals els partits republicans.

3 Cal recordar que en les eleccions del 1977, la UCD va obtenir un 34 per cent del vot vàlid, i un 47 per cent dels escons; el 1979, un 35 per cent i un 48 per cent, de manera respectiva (Font: Ministerio del Interior). La desproporció entre les dues xifres és tan formidable perquè el sistema electoral va ser fet pel mateix govern de Suárez per garantir-se la continuïtat.

4 Vegeu l'article 11 de l'avantprojecte d'Estatut de la UCD (Aguiló, 1992: 288)

5 La proposta no concreta cap fórmula, però es pot suposar que podria ser la d'Hondt.

6 Atès que la comarca no té existència institucional, no n'hi ha una xifra oficial. Tanmateix, la Generalitat utilitza una divisió en 34 comarques, almenys en les publicacions dels resultats electorals, provinent de la Proposta de demarcacions territorials homologades, de la Conselleria d'Administració Pública, de l'any 1987: l'Alacantí, l'Alcalatén, l'Alcoià, l'Alt Maestrat, l'Alt Palància, l'Alt Vinalopó, l'Alt Millars, el Baix Maestrat, el Baix Segura, el Baix Vinalopó, el Camp de Morvedre, el Camp de Túria, la Canal de Navarres, el Comtat, la Costera, la Foia de Bunyol, l'Horta Nord, l'Horta Oest, l'Horta Sud, la Marina Alta, la Marina Baixa, la Plana Alta, la Plana Baixa, la Plana de Utiel-Requena, els Ports, el Racó d'Ademús, la Ribera Alta, la Ribera Baixa, la Safor, els Serrans, València, la Vall d'Albaida, la Vall de Cofrents-Aiora i el Vinalopó Mitjà.

Si tenim en compte els resultats de les eleccions al Congrés dels Diputats del 1979, s'entenen bé els criteris i interessos de la UCD, que era la primera formació a la majoria de comarques. De manera específica, disposava d'una implantació predominant en les menys poblades. Atès que la població valenciana es distribuïa de manera desigual, a favor de les ciutats, i que les magnituds comarcals dependrien més del criteri territorial que del poblacional, el resultat esperat de les eleccions havia de garantir la majoria dels escons de la cambra.

Taula 1. Simulació del sistema electoral proposat per la UCD, amb els resultats de les eleccions al Congrés del 1979⁷

PARTITS	VOTS	% VOTS	ESCONS	%ESCONS
PSPV-PSOE	698.677	41,33	38	42
UCD	683.104	40,41	49	55
PCPV-PCE	224.520	13,28	3	3
AP	84.316	4,98	0	0
TOTAL	1.690.617	100,00	90	100

Font: elaboració pròpia, a partir dels resultats oficials del 1979 (Ministerio del Interior)

Com es pot comprovar, el model garantia a la UCD una majoria absoluta còmoda, amb una desproporció al seu favor evident (de 15 punts percentuals), i prou semblant a la desproporció que aquest partit va obtenir en les eleccions al Congrés dels Diputats del 1977 i del 1979 (de 13 punts). Fins i tot, sense ser el partit més votat, la UCD obtindria la majoria absoluta –un aspecte que el PSPV-PSOE no podria acceptar durant la negociació–. Si ens fixem en els resultats desagregats, la formació d'Adolfo Suárez era la primera en 20 de les 34 comarques, que eren les menys poblades (amb l'excepció de València ciutat, on també era la primera llista), mentre que el PSPV-PSOE era el primer en les altres 14, les més poblades i per tant dinàmiques.⁸ El PCPV-PCE només obtindria representació a 3 comarques (Plana Baixa, València ciutat i l'Alacantí), gràcies a la combinació d'una implantació suficient de vot (entre el 10 i el 13 per cent) i unes magnituds elevades (6 escons València ciutat i l'Alacantí, i 9 a la Plana Baixa). En canvi, AP no n'obtidria, perquè la implantació tan reduïda li ho impediria. A més, només superava el 5 per cent del vot provincial a Alacant. De totes maneres, val a dir que, sense cap mínim legal, tots els partits obtindrien els mateixos escons, ja que la reducció de la proporcionalitat s'aconseguia gràcies a emprar les comarques com a circumscripcions, i gràcies a la magnitud tan reduïda. En el cas d'AP, per tant, un partit amb tan poca implantació no podria obtenir representants amb un sistema majoritari com aquest.

2. La proposta electoral del PSPV-PSOE

El PSPV-PSOE proposava un sistema electoral proporcional, basat en les províncies com a circumscripcions, i amb una magnitud establerta amb un criteri poblacional però esbiai-

⁷ La simulació s'ha realitzat d'acord amb l'avantprojecte d'Estadut de la UCD, al qual s'hi han afegit els elements que mancaven, tal com s'explica en el text. En resum, el sistema electoral consta d'una magnitud provincial inicial de 30 escons (1/3 del total, 90 escons), 34 comarques, amb una magnitud mínima de 1, la resta d'escons es reparteix proporcionalment per població (quota), la fórmula és d'Hondt i el mínim és del 5 per cent dels vots provincials.

⁸ Aquestes 14 són les següents: Camp de Morvedre, Horta Nord, Horta Oest, Horta Sud, Ribera Alta, Ribera Baixa, Plana de Utiel-Requena, Hoya de Buñol, Canal de Navarres, Alcoià, Alacantí, Alt Vinalopó, Baix Vinalopó i Vinalopó Mitjà. (Font: Arxiu Històric Electoral, Generalitat Valenciana) <<http://www.pre.gva.es/argos/archivo/indexv.html>>.

xat a favor de Castelló, la província més conservadora. De manera concreta, Alacant tindria 28 escons (tants com població), Castelló 20 (gairebé el doble que població) i València 40 (menys que població tenia). La resta d'elements seria la mateixa que el sistema del Congrés dels Diputats (fórmula d'Hondt, mínim del 3 per cent del vot provincial i llistes tancades i bloquejades).⁹ Amb un sistema com aquest, els resultats reflectirien de manera força fidel la implantació dels partits, amb un biaix cap al conservadorisme. Atès que el PSPV-PSOE i el PCPV-PCE havien obtingut més vots que la UCD i AP l'any 1979 en el conjunt del País Valencià, la proposta sobrerrepresentava Castelló per tal que el resultat final fos més equilibrat entre esquerres i dretes, *ceteris paribus*.

Taula 2. Simulació del sistema electoral proposat pel PSPV-PSOE, amb els resultats de les eleccions al Congrés del 1979¹⁰

PARTITS	VOTS	% VOTS	ESCONS	%ESCONS
PSPV-PSOE	698.677	41,33	37	43
UCD	683.104	40,41	38	43
PCPV-PCE	224.520	13,28	10	11
AP	84.316	4,98	3	3
TOTAL	1.690.617	100,00	88	100

Font: elaboració pròpia, a partir dels resultats oficials del 1979 (Ministerio del Interior)

Cal dir que aquest proposta produiria un resultat paradoxal: la UCD obtindria un escó més que el PSPV-PSOE, i se situaria com a primer partit, malgrat ser el segon en nombre de vots. L'explicació *tècnica* s'ha de cercar en la desproporció d'escons a favor de Castelló, la província més conservadora, on la UCD era la primera llista. L'explicació *política*, en la voluntat del PSPV-PSOE d'establir un sistema que la UCD pogués acceptar, però que no distorsionés massa la formació d'una majoria parlamentària d'esquerres. Efectivament, el PSPV-PSOE i el PCPV-PCE sumarien 47 escons (el 54 per cent de la cambra), dels quals els socialistes n'obtidrien 37. També es pot conjecturar que el PSPV-PSOE preveia augmentar el suport electoral, i que la simulació amb els resultats de les legislatives del 1979 parteix d'una suposició equivocada.

3. La proposta electoral del PCPV-PCE

El PCPV-PCE també proposava un sistema electoral proporcional, basat en les províncies com a circumscripcions, però amb una magnitud establerta amb un criteri poblacional estricte, sense corregir a favor de cap d'elles. De manera concreta, la magnitud es calcularia a raó d'un escó per cada 35.000 habitants o fracció, amb un total d'entre 100 i 120 escons a la cambra. Amb la població de dret d'aleshores, en correspondrien 31 a Alacant, 12 a Castelló i 57 a València. La fórmula hauria de ser proporcional, i la resta d'elements es prendria del sistema electoral del Congrés dels Diputats (fórmula d'Hondt, mínim del 3% provincial i llistes tancades i bloquejades).¹¹ Per tot plegat,

⁹ De fet, aquest era el sistema electoral proposat per a les primeres eleccions, només (Disposició Transitòria 3a de l'avantprojecte d'Estatut del PSPV-PSOE) (Aguiló, 1992: 280). Per a les següents, es preveia que les Corts Valencianes aprovessin una llei electoral, sense prefixar cap criteri.

¹⁰ La simulació s'ha realitzat d'acord amb l'avantprojecte d'Estatut del PSPV-PSOE, tal i com s'explica en el text. En resum, s'ha suposat que les magnituds provincial són 28 escons a Alacant, 20 a Castelló, 40 a València, la fórmula és d'Hondt i el mínim és del 3 per cent dels vots provincials.

¹¹ Article 7 i Disposició Addicional Segona de la proposta d'Estatut del PCPV-PCE (Aguiló, 1992: 312-313 i 329)

els resultats d'aquest sistema serien els més proporcionals de totes les propostes presentades pels partits.

Taula 3. Simulació del sistema electoral proposat pel PCPV-PCE, amb els resultats de les eleccions al Congrés del 1979¹²

PARTITS	VOTS	% VOTS	ESCONS	%ESCONS
PSPV-PSOE	698.677	41,33	43	43
UCD	683.104	40,41	41	41
PCPV-PCE	224.520	13,28	13	13
AP	84.316	4,98	3	3
TOTAL	1.690.617	100,00	100	100

Font: elaboració pròpia, a partir dels resultats oficials del 1979 (Ministerio del Interior)

Com es pot observar a la taula anterior, la proposta s'aproxima molt a un sistema proporcional pur, però l'únic element que l'en separa consisteix a dividir el cos electoral en 3 circumscripcions, motiu pel qual AP no obtindria cap representant a Castelló.¹³ És a dir, si haguessin proposat un sistema de districte únic, els resultats de tots els partits serien estrictament fidels al vot obtingut.¹⁴

4. La proposta electoral d'AP

Finalment, la proposta d'AP s'assembla molt a la de la UCD, en principi. Aquesta formació establí un sistema majoritari, basat a dividir el cos electoral en comarques, a cada una de les quals pertocaria una magnitud reduïda.¹⁵ Només es diferenciava de la proposta de la UCD en la xifra d'escons de les províncies i el mínim de vots. Cada una disposaria d'un mínim de 20 escons, i la resta repartida per població (fins arribar als 90 escons de la cambrà). Per tant, AP matisava el criteri territorial amb un de poblacional. Pel que fa al mínim, AP rebaixava la intenció de la UCD i el fixava en el 3 per cent provincial (en les eleccions del 1979, havia superat aquest llindar a Alacant, Castelló i a València, però el nombre d'escons en joc era massa reduït perquè hi obtingués representació). La resta d'elements eren els mateixos: es distribuïrien els escons de cada província entre les comarques, amb una magnitud mínima igual per a totes, i la resta per població; la fórmula electoral seria proporcional. En aplicar-hi els resultats de les eleccions al Congrés dels Diputats del 1979, es pot comprovar que els partits obtindrien gairebé la mateixa quantitat d'escons que en el cas de la UCD: 40 escons per al PSPV-PSOE, 47 per a la UCD i 3 per al PCPV-PCE.¹⁶ Per tant, la proposta d'AP feia el joc als interessos del partit que aleshores governava Espanya.

Però, per a les primeres eleccions, la intenció d'aquest partit era una altra, ja que establí un sistema proporcional.¹⁷ El motiu d'aquesta diferència pot provenir d'una raó ben senzilla: amb un sistema majoritari, AP no obtindria representació, ja que no tenia el vot concentrat a cap comarca o circumscripció territorial que es pogués esta-

¹² La simulació s'ha realitzat d'acord amb l'avantprojecte d'Estatut del PCPV-PCE, tal i com s'explica en el text. En resum, s'ha suposat que les magnituds provincial són 28 escons a Alacant, 20 a Castelló, 40 a València, la fórmula és d'Hondt i el mínim és del 3 per cent dels vots provincials.

¹³ El mínim del 3 per cent provincial no produeix cap efecte en el PSPV-PSOE, la UCD, el PCPV-PCE ni AP, ja que tots el superen en totes les províncies. En el cas d'AP, no obtindria representació a Castelló a causa de la xifra d'escons a repartir.

¹⁴ En cas de districte únic, els resultats foren: PSPV-PSOE 41, UCD 41, PCPV-PCE 13, AP 5 escons.

¹⁵ Vegeu l'article 8 de l'avantprojecte d'Estatut d'AP (Aguiló, 1992: 335).

¹⁶ La simulació ha suposat que hi ha 34 comarques, amb un mínim d'un escó a cada una, i que la fórmula de repartiment és la d'Hondt (igual que en la simulació de la proposta de la UCD).

¹⁷ Vegeu la Disposició Transitoria Segona de l'avantprojecte a Aguiló (1992: 353).

blir. El sistema consistiria en 3 circumscripcions, provincials, amb una magnitud elevada i esbiaixada a favor de Castelló, la zona més conservadora. De manera concreta, Alacant tindria 28 escons (tants com població), Castelló 24 (el doble que població) i València 38 (una quarta part menys que població tenia). La resta d'elements es prendrien del sistema del Congrés dels Diputats: fórmula d'Hondt, mínim del 3 per cent provincial i llistes tancades i bloquejades.

Taula 4. Simulació del sistema electoral proposat per AP, amb els resultats de les eleccions al Congrés del 1979¹⁸

PARTITS	VOTS	% VOTS	ESCONS	%ESCONS
PSPV-PSOE	698.677	41,33	38	42
UCD	683.104	40,41	39	44
PCPV-PCE	224.520	13,28	11	12
AP	84.316	4,98	2	2
TOTAL	1.690.617	100,00	90	100

Font: elaboració pròpia, a partir dels resultats oficials del 1979 (Ministerio del Interior)

Aquest sistema permetia a AP obtenir representació, almenys a les províncies d'Alacant i de València (a Castelló havia obtingut el 3,5 per cent del vot emès, però hauria necessitat el 3,6 per cent per obtenir un diputat, una situació assequible, *ceteris paribus*).¹⁹ D'una altra banda, garantia a la UCD la primera posició en escons, encara que era la segona força en vots (gràcies al sobrepès de Castelló, en detriment de València). Finalment, oferia al PSPV-PSOE una representació força fidel, i per tant era una proposta que podien acceptar, a grans trets. De fet, aquest sistema és gairebé idèntic al proposat pels socialistes, amb una variació en les magnituds provincials. Ja es pot avançar que el sistema electoral aprovat a l'Estatut es troba a mig camí del d'AP i del PSPV-PSOE, sobretot en l'element més bàsic, és a dir, la delimitació territorial, el nombre i la magnitud de les circumscripcions.

Abans de passar a comentar la discussió de l'avantprojecte d'Estatut, val la pena de tractar un altre aspecte, el calendari electoral. Perquè AP proposava que les eleccions coincidissin amb les del Congrés i Senat,²⁰ i la UCD amb aquestes o amb les municipals (almenys per a les primeres eleccions del 1983).²¹ Els dos partits conservadors mantien doncs una visió secundària de la capacitat política pròpia de la cambra, la qual dependria del Congrés dels Diputats, en el millor dels casos, o bé tindria un caràcter més tècnic, si coincidía amb les eleccions locals. Cal no oblidar que el president de la Generalitat, segons aquests partits, no podria dissoldre les Corts de manera anticipada. En un context en el qual el president del Govern central sí que podia decretar la dissolució anticipada del Congrés i del Senat, les institucions valencianes quedarien mancadades d'una potestat bàsica per marcar el seu calendari polític, almenys en termes comparatius. A l'altre extrem d'aquestes posicions, el PCPV-PCE volia que les eleccions

¹⁸ La simulació s'ha realitzat d'acord amb l'avantprojecte d'Estatut d'AP, tal i com s'ha explicat en el text. En resum, les magnituds provincial són 28 escons a Alacant, 24 a Castelló, 38 a València, la fórmula és d'Hondt i el mínim és del 3 per cent dels vots provincials.

¹⁹ Font: elaboració pròpia a partir resultats oficials del 1979 (Ministerio del Interior).

²⁰ Vegeu l'article 14 de l'avantprojecte d'AP (Aguiló, 1992: 336).

²¹ Vegeu la Disposició Transitòria Tercera de l'avantprojecte de la UCD (Aguiló, 1992: 305).

valencianes en cap cas poguessin coincidir amb les generals espanyoles²² (una condició que no es podria exigir al president del Govern central, el qual sí que podria fer-les coincidir, i que per tant quedava incompleta) mentre que el PSPV-PSOE no esmentava de cap manera que el calendari electoral valencià fos diferent ni tampoc igual al general espanyol, sinó que senzillament no el fixava. En canvi, pel que fa a la capacitat del president de la Generalitat de dissoldre la cambra de manera anticipada, el PCPV-PCE no la preveia, però sí el PSPV-PSOE.²³ El Partit Comunista establia que una llei de les Corts Valencianes regulés les atribucions del president,²⁴ i per això a l'avantprojecte no hi constava aquesta facultat. En conclusió, els dos partits d'esquerra defensaven unes institucions amb una autonomia més completa i menys dependent del cicle electoral espanyol.

5. L'avantprojecte d'Estatut (Estatut de Benicàssim)

Després que els partits presentessin els avantprojectes d'Estatut respectius, el juny del 1980, l'accés dels municipis i províncies valencians a l'autonomia es va paraitzar fins a l'intent de cop d'estat del 23 de febrer del 1981. A partir d'aquesta data, el procés de descentralització va prendre un rumb marcat pel pacte entre el Govern de Calvo Sotelo i el PSOE, formalitzat en els acords autonòmics del 31 de juliol del 1981.²⁵ Entre aquestes dues dates, els parlamentaris valencians van discutir, elaborar i aprovar l'avantprojecte d'Estatut, més conegut com l'Estatut de Benicàssim, la localitat on es va reunir la ponència redactora l'abril del 1981. El procés estatuent va quedar constret dins dels límits marcat pels acords, que van deixar ben poc marge per fixar un sistema electoral propi, lliure dels criteris d'uniformitat.

Primer, els acords autonòmics van establir l'aspecte més bàsic del sistema electoral: la circumscripció, que havia de ser la província.²⁶ Aquesta norma impedia que ho fos la comarca –com havien proposat la UCD i AP– o una altra divisió territorial. D'aquesta manera, es confirmava que la unitat administrativa i política amb més arrelament i força territorial seguiria marcant la vida pública (com ja passava amb l'organització dels partits, dels serveis públics i, com a conseqüència, la identitat –provincialista– dels habitants). La magnitud de cada província dependria de la negociació entre els ponents de l'avantprojecte, però els acords establien una condició: que les *ratio* entre cens i magnitud de les províncies no superessin una relació de 1 a 2.75, excepte si els

22 Vegeu l'article 8.3 de l'avantprojecte d'Estatut del PCPV-PCE (Aguiló, 1992: 313), el qual fixava que les eleccions s'havien de celebrar *abans* de finalitzar el mandat parlamentari, una condició completament insòlita: «Las elecciones de los representantes al Parlamento General habrán de realizarse 10 días antes de la expiración del mandato y en ningún caso podrán coincidir con el período electoral de las Cortes Generales del Estado.»

23 Vegeu l'article 35.d de l'avantprojecte del PSPV-PSOE (Aguiló, 1992: 270-271), on especifica que el president pot dissoldre el Parlament «cuando lo solicite el Consejo Ejecutivo o Gobierno, previa audiencia de los grupos políticos con representación parlamentaria. En el presente supuesto

no procederá nueva disolución hasta transcurrido cuanto menos un año desde la constitución del nuevo Parlamento.»

24 Vegeu l'article 13.5 de l'avantprojecte d'Estatut del PCPV-PCE (Aguiló, 1992: 315).

25 El text complet va ser editat per la Presidencia de Gobierno (1981).

26 El punt 6è, referit a les eleccions de les assemblees, estableix que «en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales la circunscripción electoral será la provincia», excepte a les Canàries, on serien les illes (Presidencia del Gobierno, 1981: 6).

partits, de comú acord, n'aprovaven una altra.²⁷ Aquesta condició impedia sistemes electorals com el del Congrés dels Diputats (on la relació més alta era de 1 a 6). Per a aquesta cambra, el repartiment s'havia dissenyat per crear una majoria parlamentària per a la UCD, cosa que el PSOE no podia acceptar per a les regions i nacionalitats. Per tant, els representants valencians havien de negociar només un element fonamental: els escons que pertocarien a cada província –a banda de la fórmula electoral, el mínim de vots i el tipus de llista, aspectes menys rellevants.

L'Estatut de Benicàssim va consistir en un pacte entre la UCD i el PSPV-PSOE per fixar, sobretot, la xifra d'escons de cada província. La UCD es va centrar a aconseguir una distribució a favor de la província més conservadora i menys poblada (Castelló), en detriment de la més progressista i poblada (València), mentre que Alacant mantenia el pes d'habitants. La xifra exacta va consistir a prendre com a referència la proposta d'AP per a les primeres eleccions, del 1983. Si aquest partit establia unes Corts de 90 diputats, l'Estatut del 1982 finalment en fixa 89, perquè una xifra senar impediria un empat entre dos blocs de partits (dretes i esquerres). Si AP establia unes magnituds esbiaixades a favor de Castelló (28 escons per a Alacant, 24 a Castelló i 38 a València), l'Estatut encara una mica més (29, 25 i 35, de manera respectiva). El motiu era ben prosaic: disminuir la força dels partits progressistes, més ben implantats a les grans ciutats. De manera semblant al sistema electoral del Congrés dels Diputats, la magnitud de cada districte segueix la lògica d'afavorir les províncies de més arrelament conservador i de perjudicar les més progressistes (Capo, 1999). La sobrerrepresentació de Castelló va significar que la *ratio* entre cens i magnitud de les províncies fos lleugerament superior a 2,75, el límit proposat pels acords autonòmics del 1981. Per això, l'Estatut de Benicàssim estableix un límit de 3.²⁸

A continuació s'exposen les magnituds de cada província, proposades pels partits en els avantprojectes respectius, i es comparen amb la població de cada una (en el 1979). Com es pot comprovar, fora del model comunista de respectar de manera estricta el pes poblacional, els altres es basen a mantenir el pes d'Alacant, a sobrerrepresentar el de Castelló (com a mínim, doblant-lo) i a infrarrepresentar el de València.²⁹

Taula 5. Magnituds provincials de les propostes dels partits i de l'Estatut de Benicàssim, comparat amb la població de cada província en el 1981, en percentatge

PROVÍNCIA	UCD	PSOE	PCE	AP	ESTATUT (1983)	HAB. 1979
ALACANT	1/3	32	31	31	33	31
CASTELLÓ	1/3	23	12	27	28	12
VALÈNCIA	1/3	45	57	42	39	57
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Font: elaboració pròpia, a partir d'Aguiló (1992) i Instituto Nacional de Estadística.

Nota: Estatut (1983) es refereix a les primeres eleccions, només. Tot i així, les xifres de les eleccions posteriors no han variat de manera significativa.

²⁷ Vegeu el punt 5è, referit a les eleccions de les assemblees (Presidencia del Gobierno, 1981: 5).

²⁸ Vegeu l'article 13 (Aguiló, 1992: 363).

²⁹ Per a Asensi, «no cabe duda de que tales desajustes [entre provincias] tienen que ver, patentemente, con la desarticulación histórica de la idea de comunidad política, con los celos suscitados en algunos sectores de opinión en las diferentes provincias y por las ventajas comparativas de los partidos políticos presentes en aquél momento [de elaboración del Estatuto] a la hora de perfilar el peso de los votos y las expectativas electorales.» (1996: 55)

Lligat amb l'aspecte anterior, s'ha de comentar la mida de les Corts Valencianes. Els parlamentaris van fixar la xifra de 89 escons, per a les primeres eleccions, però en l'avantprojecte van establir un interval d'entre els 75 i els 100 diputats, aspecte que es va mantenir en l'Estatut del 1982 (article 12.1). Seguien així la tècnica legislativa de la Constitució, que també esmenta un mínim i un màxim, i deixaven que la futura llei electoral pogués concretar un altre nombre. De la mida, en depèn la representativitat. Primer, la quantitat d'habitants representats. Val a dir que no hi ha una xifra òptima per si mateixa, per això és millor contrastar-ho amb les d'altres cambres. Així, en termes comparats, les Corts Valencianes s'han situat en una representativitat intermèdia dins del conjunt de parlaments de les comunitats autònomes (Wert, 1998: 507). A cada diputat corresponien, de mitjana, uns 28.500 electors, a prop de la quantitat de cada homòleg català (uns 33.000 electors, amb dades del cens del 1979).³⁰ Sembla doncs, que els parlamentaris valencians van prendre com a referència l'Estatut català³¹ del 1979, el qual, en aquest punt, s'ha quedat a mig camí dels parlaments més i menys representatius (la Rioja, amb 7.000 electors/diputat, i Andalusia, amb 50.000 electors/diputat, de manera respectiva).³² Segon, el simbolisme: una nacionalitat o regió que vol disposar d'un poder polític propi també ha de disposar d'unes institucions fortes, amb una dimensió que s'hi correspongui.³³ Els 89 escons valencians se situen per sota de Catalunya (amb 135) i d'Andalusia (amb 109), però per sobre del País Basc i de Galícia (amb 75 tots dos), per exemple. En altres paraules, el parlament valencià s'assembla als de les comunitats autònomes amb més poders, i no pas per casualitat les competències legislatives també. A més, en una cambra d'aquestes dimensions i amb tres districtes electorals, els resultats només poden ser proporcionals. Per tant, aquí hi ha una de les causes que els sistemes electorals de les comunitats autònomes (pluriprovincials) difereixin del Congrés dels Diputats, on la representació és molt restringida. En canvi, si les assemblees regionals haguessin optat per una mida reduïda, aleshores els sistemes electorals haurien estat majoritaris. Tercer, la proximitat entre els parlamentaris i els ciutadans. És a dir, que el nombre de diputats sigui prou alt com per reflectir bé el pluralisme polític i social d'una comunitat. Aquest aspecte depèn més del sistema electoral en conjunt, però sí que es pot afirmar que unes Corts de 89 diputats, amb una fórmula electoral proporcional, poden permetre prou bé les preferències dels ciutadans i donar opcions a totes les candidatures –sense considerar, però, el mínim del 5 per cent o d'altres elements com les llistes tancades.

D'una altra banda, els acords autonòmics del 1981 també esmentaven que les eleccions dels parlaments de les comunitats autònomes es celebressin el mateix dia. En el cas de les primeres eleccions, s'escauriu entre l'1 de febrer i el 31 de maig del 1983 (punt 4.1.2). A més, hi afegien tres opcions: que se celebressin independentment o bé en coincidència amb les generals o les locals (punt 4.1.3). Només per a Andalusia, Catalunya, Galícia i el País Basc, que ja disposaven dels Estatuts respectius, s'afirmava que

30 Prenc les dades del 1979 perquè van servir de referència durant l'elaboració (Font de les dades: Ministerio del Interior).

31 Quan el 1980 els partits van elaborar les propostes d'avantprojecte estatutari, només Catalunya i el País Basc havien aprovat els estatuts.

32 Font: Wert, 1998: 507 (dades referides al 1996).

33 Clar que es pot perfectament argumentar el contrari: si es vol poder, és millor que la institució sigui reduïda i exclusiva, sense relació amb quanta població representi, com passa amb el Senat del EUA (Capo i Marcet, 2007: 373).

es procuraria entendre's amb les institucions competents per establir una mateixa jornada electoral (punt 8.1).

Finalment, els acords no esmentaven els altres elements (fórmula proporcional, mínim i tipus de llista). Segurament, perquè determinen menys la composició de la cambra, i perquè la UCD i el PSOE devien pactar, de manera implícita, que els estatuts d'autonomia prendrien la referència del Congrés. De fet, totes les comunitats empenen la fórmula d'Hondt i les llistes tancades i bloquejades. En canvi, el mínim no és el mateix a tot arreu. Si bé és cert que en el grup de comunitats pluriprovincials la barrera més habitual és del 3 per cent dels vots provincials, n'hi ha amb barreres més altes. Concretament, Galícia i Extremadura amb un 5 per cent provincial (anteriorment també el País Basc);³⁴ les Canàries amb un 20 per cent insular o un 3 per cent del conjunt de la regió. A més, l'Estatut de Benicàssim fixava un 5 per cent del conjunt del País Valencià, un element que va introduir la UCD i que es va mantenir en els tràmits posteriors. Per tant, el sistema electoral valencià i el canari estableixen els mínims més elevats de tots.

L'avantprojecte, elaborat i aprovat pel Plenari de Parlamentaris i posteriorment ratificat per l'Assemblea de Parlamentaris i Diputats provincials del 19 de juny de 1981 a Peníscola, contemplava un sistema electoral que va ser ben poc modificat en els tràmits al Congrés i al Senat. Les dues úniques diferències amb l'Estatut de 1982 es refereixen al mínim electoral del 5 per cent del total de vots emesos al País Valencià. La primera: l'avantprojecte també fixava aquest límit, però hi afegia una excepció: els partits que, malgrat no arribar-hi, fossin presents al Congrés dels Diputats, haguessin concorregut a les eleccions generals almenys en 30 províncies i haguessin obtingut un mínim del 5 per cent dels vots emesos a Espanya (article 12.2).³⁵ En aquell moment, només AP complia aquesta condició³⁶ i va aconseguir que fos aprovada per l'Assemblea. Encara que aquest partit no va obtenir cap diputat ni senador en terres valencianes, la UCD va donar-li suport i va incloure-la durant les negociacions. A banda de l'interès particular evident, aquesta condició supeditava l'autonomia valenciana als resultats electorals del Congrés, una situació fora de lloc en un text estatutari que havia d'establir un sistema electoral propi. A més, impediria la representació a les Corts als partits que només es presentessin al País Valencià però que no superessin el mínim, però la consentiria als partits amb una certa presència a d'altres províncies espanyoles, encara que tampoc no arribessin al mínim. Per exemple, si una formació obtingués almenys el 5 per cent del vot emès a Espanya (en les eleccions generals), en tindria prou amb una xifra de vots igual al 3 per cent dels emesos a Castelló per obtenir un diputat. És a dir, el 0,4 per cent del cens valencià del 1979, *ceteris paribus*.³⁷ En canvi, un altre partit que, independentment dels resultats a les eleccions generals, obtingués un 4,9 per cent del vot emès al País Valencià, es quedaria sense optar a cap escó. La diferència d'implantació en la societat valenciana d'aquests dos partits quedaria manifesta, però les normes electorals no la respectarien de cap manera. Aquesta paradoxa és fruit d'una norma

34 Al País Basc, la barrera es va rebaixar al 3 per cent del total per assegurar, a partir de les eleccions del 2001, que Esquer Batua obtingués representació.

35 Vegeu Aguiló (1992: 363).

36 Efectivament, la llista de Coalición Democrática, sota la qual es va presentar AP, va obtenir el 4,5 per cent del vot emès al País Valencià i el 6,05 per cent a Espanya a les eleccions al Congrés dels Diputats del 1979 (Font: Ministerio del Interior).

37 La xifra del 3 per cent dels vots emesos és el mínim efectiu que es necessita per obtenir un diputat en una circumscripció de 25 escons (com era el cas de Castelló en les eleccions del 1983, segons la Disposició Transitòria Cinquena de l'avantprojecte). En les altres circumscripcions, el mínim efectiu és més baix, aparentment (per als 35 escons de València, es necessita el 2,1 per cent del cens provincial, i per als 29 escons d'Alacant, el 2,6 per cent, aproximadament), però més alt si es compara amb el total del cens del País Valencià, perquè són províncies més poblades (1,2 per cent i 0,8 per cent, de manera respectiva) (Nota: les dades censals es refereixen al 1979).

pensada per a un cas concret. Però les regles electorals han de ser generals i coherents, i no poden servir l'interès d'alguns partits amb excepcions tan particulars i contràries al tracte que reben els altres.

A més, hi ha un altre aspecte que es pot criticar del mínim: es refereix als vots rebuts en el País Valencià, però el districte és la província. És a dir, la unitat de funcionament del sistema electoral és la província: les candidatures, els escons, l'aplicació de la fórmula s'apliquen en aquest àmbit. Aleshores, introduir el mínim referit a un àmbit superior és degut a la voluntat d'establir una barrera d'entrada molt més elevada, que perjudiqui les minories. I aquesta minories no poden ser unes altres que els partits valencianistes, que tot just despuntaven en els inicis de la democràcia,³⁸ però també les formacions que poguessin escindir-se de la UCD (com, per exemple, liberals, regionalistes, democratacristians, etc.). Els partits que l'havien fundada mantienien una autonomia important, i va ser la manca de cohesió interna un dels factors que va dur la UCD a perdre el poder (Huneeus, 1985).

La segona diferència: l'avantprojecte no contemplava el mínim del 5 per cent del vot de tot el País Valencià, en el cas de les primeres eleccions, sinó un 3 per cent provincial (Disposició Transitòria Cinquena).³⁹ El motiu és el mateix: permetre l'entrada d'AP –en el supòsit que els resultats electorals fossin prou semblants als del 1979 (vegeu la taula 6)–. Clar que, en les eleccions posteriors, AP hauria de créixer i arribar al mínim del 5 per cent. Però, gràcies a la representació inicial a les Corts Valencianes, es podria esperar que el partit es consolidés i augmentés la implantació entre els valencians. Si el 1979 havia obtingut el 4,98 per cent dels vots vàlids emesos en el conjunt del País Valencià, era una suposició factible.

Taula 6. Simulació del sistema electoral de l'avantprojecte d'Estatut del 1982, amb els resultats de les eleccions al Congrés del 1979⁴⁰

PARTITS	VOTS	% VOTS	ESCONS		ESCONS	
			MÍNIM 5% CC.AA.	%ESCONS	MÍNIM 3% PROVÍNCIA	%ESCONS
PSPV-PSOE	698.677	41,33	39	44	38	43
UCD	683.104	40,41	40	45	39	44
PCPV-PCE	224.520	13,28	10	11	10	11
AP	84.316	4,98	0	0	2	2
TOTAL	1.690.617	100,00	89	100	89	100

Nota: el mínim del 3 per cent dels vots provincials només es preveia per a les primeres eleccions. El mínim del 5 per cent dels vots totals, per a les següents.

L'avantprojecte va ser aprovat per unanimitat de tots els partits (PSPV-PSOE, UCD i PCPV-PCE), però hi havia incorporades, com a documentació afegida, les esmenes que no havien prosperat –les quals van ser altre cop presentades en els tràmits en les Corts Generals–. Només el PCPV-PCE va presentar-ne de referides al sistema electoral.⁴¹ Una consistia a suprimir el mínim del 5 per cent, perquè limitava el pluralisme polític i

38 Com a referència, en les eleccions municipals del 1979, el Partit Nacionalista del País Valencià va obtenir el 0,51 per cent dels vots i 9 regidors (les dades oficials no exposen en quins municipis es van presentar, de manera directa). A més, és de suposar que també hi devia haver llistes d'independents amb la mateixa orientació (Font: Arxiu Electoral de la Generalitat Valenciana).

39 Recordem que els avantprojectes del PSPV-PSOE, del PCPV-PCE i d'AP optaven per la mateixa barrera legal que el Congrés dels Diputats, i només la UCD preferia el 5 per cent provincial.

40 La simulació s'ha realitzat d'acord amb la DT 5a de l'avantprojecte presentat a les Corts Generals. Aquesta DT 5a regulava, només, les primeres eleccions, però s'ha pres com a referència perquè els articles de l'avantprojecte referits a les Corts Valencianes no concretaven tots els aspectes essencials del sistema electoral, tal com s'ha exposat. Així, la DT 5a establia els elements següents: 29 escons a Alacant, 25 escons a Castelló i 35 a València; la resta seguirien les normes de les eleccions del Congrés dels Diputats (fórmula d'Hondt, mínim del 3 per cent provincial, llistes tancades i bloquejades). A més, s'ha afegit als càlculs de la simulació una variant: un mínim del 5 per cent de tot el País Valencià, aspecte que els articles de l'avantprojecte referits a les Corts Valencianes sí que fixaven (article 12.2).

41 AP, que no formava part de l'Assemblea, va presentar-ne en els tràmits parlamentaris.

podia deixar fora diverses minories que, sumades, representarien una xifra remarcable de vots (tal i com ha passat en diverses eleccions). El representant comunista defensava que, amb el pas del temps i l'avenç de la consciència i l'educació polítiques, els partits minoritaris s'integrarien en partits més grans, on expressarien amb més força les seves reivindicacions.⁴² En canvi, el representant de la UCD defensava l'estabilitat i la racionalització dels parlaments regionals, és a dir, una barrera d'entrada alta per impedir una fragmentació indesitjada pel partit que governava aleshores Espanya.⁴³ El representant del PSPV-PSOE no va defensar ni criticar el mínim del 5 per cent, de manera explícita, perquè considerava que calia respectar el text de la ponència. De totes maneres, val a dir que va votar en contra de totes les esmenes, però en aquesta es va abstenir. Aquesta conducta confirma que preferia un mínim més baix.⁴⁴ Per tant, queda clar que l'opció d'un mínim tan elevat va ser una de les condicions que la UCD va aconseguir fer aprovar en la negociació de l'avantprojecte d'Estatut.

L'altra esmena presentada pel PCPV-PCE es referia a la majoria necessària per aprovar la futura llei electoral valenciana. L'avantprojecte establia les 3/5 parts de les Corts Valencianes (55 escons), però els comunistes volien la majoria absoluta (45 escons). Si es tenen en compte les projeccions dels resultats electorals del 1979, s'entén aquesta proposta, perquè el PSPV-PSOE més el PCPV-PCE sumarien 49 escons. En aquest cas, la postura comunista quedava fora de lloc, perquè el sistema electoral forma part de les normes bàsiques, que necessita l'acord d'una majoria reforçada, que impedeixi elaborar-lo al servei dels partits que governin i al marge de l'oposició. Des d'un punt de vista material, el sistema electoral tracta de l'organització del poder institucional, i necessita doncs ser acceptat pels grans partits. Tan és així, que val la pena indicar que la UCD era partidària d'una majoria encara més reforçada⁴⁵ (2/3, per tant 60 escons), per garantir que el seu vot seria imprescindible per aprovar la llei. Però, durant les negociacions, van acceptar les 3/5 parts.

42 Les paraules transcrites van ser: «ese proceso debe hacerse sobre la base de la toma de conciencia de que los grupos pequeños, por el motivo que sea, nacionalista o de cualquier tipo, acabarán por integrarse en partidos de mayor importancia, que den a la vez más fuerza a sus reivindicaciones. Pensamos que eso se conseguirá con el tiempo y con el avance de la conciencia y educación política. Pensamos que no debe hacerse por leyes que excluyan a grupos importantes de valencianos [...] que enriquecerían en el proceso legislativo las opiniones, los criterios de sectores amplios de población.» (Reunió del Plenari de Parlamentaris, València, 12 de juny del 1981) (Sevilla, 1992: 96).

43 El ponent de la UCD, Luis Berenguer Fuster, va argumentar que «carece de sentido suprimir algo tan importante para la racionalización, para la estabilidad de los Parlamentarios [sic] Regionales, como la exigencia de un número de votos emitidos que cuanto menos sea del 5 para obtener escaño.» (Reunió del Plenari de Parlamentaris, València, 12 de juny del 1981) (Sevilla, 1992: 95)

44 Efectivament, Felipe Guardiola, ponent del PSPV-PSOE, va defensar que «Entrar en una votación de las enmiendas, es iniciar la ruptura de

un pacto político difícil de alcanzar. [...] En ese sentido, nos abstuvimos en el artículo 12 que nos parece realmente digna la intención del Sr. Palomares y su Grupo [Comunista], porque creemos merecen mayor respeto que el que van a obtener con el texto, si finalmente se aprueba y queda publicado en el BOE de ese 5 por ciento, pero aunque nos gustaría haber votado favorablemente, creemos que aunque sea en una sola enmienda, si se rompe el acuerdo de Benicásim [es refereix al text de la ponència de Benicàssim], aunque sea romper una sola enmienda en un sólo artículo, sino que va a quedar todo el acuerdo roto. Esa es la explicación de la abstención.» (Reunió del Plenari de Parlamentaris, València, 12 de juny del 1981) (Sevilla, 1992: 98)

45 Com exposa el ponent de la UCD, de manera mal expressada, «[...] La segunda de las enmiendas emitidas por el Grupo Parlamentario Comunista, se refiere a la mayoría para la Ley electoral valenciana, también en este punto lo que dice el texto del dictamen que nosotros asumimos, aún cuando no era nuestra postura de partida, [la cual] era que esta mayoría fuera aprobada por las Cortes Valencianas en una votación de dos tercios.» (Reunió del Plenari de Parlamentaris, València, 12 de juny del 1981) (Sevilla, 1992: 95)

6. La tramitació del projecte al Congrés i al Senat

El projecte d'Estatut d'Autonomia del País Valencià es va tramitar a les Corts Generals durant un període llarg i tumultuós. L'Assemblea de Parlamentaris i Diputats provincials va presentar el text, elaborat pel Plenari de Parlamentaris, al Congrés dels Diputats el juny del 1981 i, al cap d'un any, el juny del 1982, el Senat va aprovar el text remès pel Congrés, sense cap canvi. Finalment, l'Estatut va entrar en vigor el 10 de juliol d'aquell any. Malgrat les característiques d'aquest procés, els articles referits al sistema electoral no en van quedar afectats, perquè els interessos i postures de la UCD i el PSOE no diferien gaire. En canvi, els partits minoritaris van mantenir altres punts de vista i van forçar el debat, encara que les seves esmenes no van prosperar.

Durant els tràmits al Congrés només es van modificar dos articles referits al sistema electoral, tots dos per iniciativa de la UCD. Primer, es va suprimir l'excepció del mínim electoral (que permetia a partits com AP obtenir diputats encara que no superessin el 5 per cent dels vots del País Valencià). Tot aprofitant una esmena del PCE que pretenia suprimir tot l'article 12.2, el representant de la UCD en la Comissió va demanar votació separada: d'una banda, la primera part de l'article (que especificava el mínim),⁴⁶ d'una altra, la segona part (que especificava l'excepció).⁴⁷ La primera part va rebre el vots favorables de la UCD i d'AP, i els contraris de la resta de grups. En canvi, la segona part va ser rebutjada per tots els grups, excepte la UCD i AP, que s'hi van abstenir.⁴⁸ ¿Per què la UCD va demanar votació separada, si juntament amb el suport d'AP disposava de la majoria absoluta? De fet, en altres esmenes que no formaven part del sistema electoral, aquests dos partits havien aprofitat la seva posició per modificar el projecte i generar volgutament una tensió amb les forces rivals. És el cas, de manera evident, en les votacions sobre la denominació i la bandera de la comunitat autònoma. Doncs sembla que una raó podrien ser les incongruències entre la norma general de fixar un mínim elevat i referit als vots rebuts en el conjunt del País Valencià, d'una banda, i l'excepció pensada per a un cas particular, AP. Perquè el representant de la UCD va demanar la votació separada de l'article 12.2 després d'un debat intens sobre el mínim

46 «Para poder obtener escaño y ser proclamado electos, los candidatos de cualquier circunscripción, deberán haber sido presentados por partidos o coaliciones que obtengan un número de votos superior al 5 por ciento de los emitidos en la Comunidad Autónoma Valenciana» (text de la primera part de l'article 12.1 del projecte d'Estatut, reproduït a Sevilla, 1992: 219).

47 «[...] salvo aquellos que hayan sido presentados por partidos o coaliciones que, teniendo representación en el Congreso de los Diputados, hubieran concurrido a las elecciones generales al menos en 30 circunscripciones y obtenido un mínimo de 5 por ciento del total de votos emitidos.» (text de la segona part de l'article 12.1 del projecte d'Estatut, reproduït a Sevilla, 1992: 219).

48 Les votacions van donar els resultats següents: 18 vots favorables, 16 contraris i cap abstenció (en la primera part de l'article 12.2); i cap vot favorable, 18 vots contraris i 16 abstencions (en la segona part de l'article 12.2). Cal recordar que la Comissió Constitucional era formada per 36 membres, dels quals 17 eren de la UCD i 1 d'AP. He atribuït els vots segons les postures expressades en els debats, però no tots els grups van explicar-los (generalment alguns minoritaris, com ara Minoria Catalana, el Partido Socialista de Andalucía –PSA– i el Mixt). De fet, en la sessió de la Comissió Constitucional que va discutir l'Informe de la Ponència sobre el projecte de llei de l'Estatut del 1982 hi van faltar 2 membres (ja que la suma dels vots emesos és 34). Malauradament, a l'acta de la sessió no hi consten els noms dels presents. (Font: Sevilla, 1992: 335-428)

electoral, contra el qual havien presentat esmenes el Partit Nacionalista Basc (PNB) i el PCE, amb arguments sòlids.

També es va modificar un altre article: la Disposició Transitòria que regulava les primeres eleccions. La UCD va presentar-hi una esmena que afegia un paràgraf relatiu a la data de la convocatòria electoral: entre l'1 de febrer i el 31 de maig del 1983. Aquest termini provenia, literalment, dels acords autonòmics del 1981 (punt 4.1.2). L'esmena va ser aprovada amb els vots de la UCD.⁴⁹ Però aquest article encara es va modificar més, i d'una manera molt més significativa. En el Segon Informe de la Ponència, la UCD i el PSOE van acordar d'afegir un apartat a la Disposició Transitòria 5a que inclogués el mínim del 5 per cent. Cal entendre que, quan la Ponència es va reunir per segona vegada, l'abril del 1982, la composició dels grups parlamentaris s'havia alterat força, sobretot per l'escissió que va patir la UCD. Efectivament, els diputats del Partido de Acción Democrática (PAD), encapçalats per Francisco Fernández Ordóñez, van abandonar-la per passar al Grup Mixt. Per tant, en un context de divisió interna i de crisi evident del partit, als dirigents de la UCD els interessava de manera especial que la barreira d'entrada al futur parlament valencià fos alta. D'una altra banda, al PSOE també li convenia: en una situació de creixement i de cohesió, un mínim elevat afavoria els partits majors. Les votacions del text de la ponència van evidenciar, a més, que la resta de grups van seguir i acatar l'acord de la UCD i el PSOE per enllestir els tràmits de l'Estatut. Amb l'excepció dels representants del PCE, tots els diputats van votar-hi a favor.⁵⁰ Finalment, en els tràmits en el Senat, el text aprovat pel Congrés no va ser modificat. La composició de la cambra alta era encara més majoritària, i doncs no hi havia possibilitats d'esmenar-lo sense el suport de la UCD i el PSOE.⁵¹

Abans de finalitzar l'explicació dels tràmits parlamentaris, val la pena comentar les esmenes dels partits minoritaris. Perquè, encara que no prosperessin, van provocar el debat i la discussió, tot exposant altres opcions i evidenciant els punts febles i les contradiccions dels articles aprovats. Primer, el PCE va mantenir les esmenes que havia presentat a l'avantprojecte: suprimir el mínim electoral, d'una banda, i substituir la majoria de 3/5 parts, necessària per aprovar la futura llei electoral, per la majoria absoluta, d'una altra. Sobre el primer punt, l'argument principal es basava en el principi de la proporcionalitat, que el text establia com el criteri per elegir els diputats (article 12.2).

49 Més exactament, va rebre 17 vots favorables, 13 contraris i 1 absència (per tant, 5 diputats no hi van ser presents, a la votació). El PSOE va votar-hi en contra perquè entenia que ja hi havia la voluntat de respectar els acords autonòmics, sense que calgués especificar el termini en l'Estatut (Sevilla, 1992: 427).

50 Dels 36 membres de la Comissió Constitucional, 34 vots van ser favorables i 2 contraris (el PCE hi comptava amb dos representants) (Font: Sevilla, 1992: 526). En canvi, en la votació en el Ple de l'esmena del PCE per eliminar el mínim del 5 per cent en la DT5a, alguns altres diputats, a més dels comunistes, hi van donar suport (el nombre de vots va ser superior als

escons comunistes). Malauradament, en els debats transcrits no hi ha cap referència a les postures dels partits minoritaris sobre aquest aspecte (Font: Sevilla, 1992: 608).

51 Val la pena esmentar que, en els tràmits en el Senat, els diputats del Grup Mixt Josep Benet i Pere Portabella (membres del Partit Socialista Unificat de Catalunya –PSUC) van presentar dues esmenes que eliminaven el mínim del 5 per cent (en l'article 12.2 i en la DT5a). Finalment, les van retirar, atès que no tenien possibilitat de guanyar-les (Font: Sevilla, 1992: 643-723).

S'entenia que el 5 per cent hi era contrari, i que impediria doncs la funció representativa plena de les Corts Valencianes, en deixar fora forces polítiques minoritàries i representatives d'altres corrents polítics. Pel que fa al segon punt, el representant comunista considerava que calia una majoria qualificada, però que les 3/5 parts eren desmesurades⁵² (vegeu l'apartat dedicat a l'elaboració del text de Benicàssim). Segon, el PNB va presentar una esmena que substituís el mínim del 5 per cent per un altre del 3 per cent dels vots provincials. Sembla que actuava, així, de portaveu de la Unitat del Poble Valencià (UPV). Els partits de l'oposició, excepte AP, podien acceptar-la prou bé, atès que mantenia la mateixa barrera d'entrada que per al Congrés. El representant d'aquest partit va argumentar, amb molt bon criteri, que el mínim del 5 per cent significava una barrera massa alta, mentre que l'excepció del mínim només responia als interessos dels partits minoritaris d'àmbit espanyol, no pas als d'àmbit valencià. En canvi, referir el llindar al vot emès a cada província mantenia la coherència del sistema electoral, segons el qual la unitat de funcionament era la província. A més, si en la disposició referida a les primeres eleccions (Disposició Transitòria Cinquena), s'establí un mínim del 3 per cent provincial, es podia establir el mateix com a criteri general.

Amb una altra postura ben diferent, AP va presentar esmenes referides als criteris de representació, a la mida del parlament i a la data de les eleccions. Primer, proposava eliminar la proporcionalitat com un principi representatiu, però mantenir la comarcalització, amb l'argument que era «innecesario petrificar aquí los criterios electorales, sin necesidad ninguna, pues ya se dice que habrá una ley electoral valenciana.» (Sevilla, 1992: 272) Com es veu, la contradicció és flagrant, perquè només es pretén eliminar un dels dos criteris, amb l'excusa que l'article afectat exposa la possibilitat d'establir comarques, no pas l'obligació.⁵³ Segon, es volia rebaixar la mida del parlament a un interval d'entre 60 i 85 diputats, per evitar un nombre exagerat d'escons (criteri d'austeritat), sobretot si es comparava amb cambres regionals d'altres estats i es seguien els consells de l'Informe de la Comissió d'experts sobre autonomies⁵⁴ (vegeu l'apartat dedicat als pactes autonòmics del 1981). Tercer, afegia una referència segons la qual les eleccions se celebrarien de manera simultània a les generals o a les locals, per precisar els acords autonòmics (Sevilla, 1992: 273). Però, com va recordar el representant de la UCD, els acords també permetien una altra opció, que no podia ometre's: que les eleccions de les comunitats autònomes se celebressin independentment dels altres comicis (sempre que coincidissin el mateix dia) (Sevilla, 1992: 381). Atès que en aquell moment la UCD i el PSOE encara no havien resolt quina opció s'aplicaria, l'esmena no va prosperar.

Finalment, Convergència i Unió (ciu) va presentar una esmena a la totalitat amb un text alternatiu on es contemplava un sistema electoral proporcional pur. És una proposta interessant, que permetria lligar la divisió comarcal amb el repartiment equitatiu dels diputats. L'article 17 combinava aquests dos criteris, que la futura llei elec-

52 (Sevilla, 1992: 290).

53 Article 12.1 «Les Corts Valencianes estaran constituïdes per un nombre de diputats no inferior a 75 ni superior a 100, elegits per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, tal com determine la Llei Electoral Valenciana, segons criteris de proporcionalitat i, si és el cas, de comarcalització» [segons la versió editada i corregida per l'Acadèmia Valenciana de la Llengua].

54 Encara que el representant de AP no l'esmenta de manera explícita, se sobreentén que es referia al conegut com Informe García de Enterría, qui la va presidir. L'Informe recomanava un acord polític per elaborar els estatuts d'autonomia amb 22 criteris d'homogeneïtat, dels qual el dotzè afirmava: «Deberán aplicarse criterios restrictivos respecto del número de miembros [de las Asambleas legislativas]» (Centro de Estudios Constitucionales, 1981: 102).

toral hauria de concretar.⁵⁵ Mentrestant, per a les primeres eleccions, hi hauria una sola circumscripció, la fórmula seria la Udda (de la família dels divisors), un mínim de 100 diputats a repartir, mentre que la resta d'elements es prendrien del Congrés dels Diputats (mínim del 3 per cent de la circumscripció, llistes tancades i bloquejades).⁵⁶ Aquestes regles trencaven amb la divisió provincial i donaven entrada a les comarques. Va ser l'única proposta que les tenia en compte i que no optava per un sistema majoritari. Per això, de ben segur que ciu devia recollir el criteri d'algun partit valencianista, com ara el Partit Nacionalista del País Valencià (PNPV).

III. El sistema electoral de l'Estatut del 1982

El sistema electoral de l'Estatut del 1982 reflecteix el pacte estatutari, l'acord polític entre les formacions per disposar d'unes regles proporcionals, però amb una barrera d'entrada alta. La regulació jurídica es completa amb la Constitució,⁵⁷ la LOREG⁵⁸ i la Llei Electoral Valenciana,⁵⁹ on s'estipulen els elements que el componen. L'Estatut va establir els elements bàsics, els quals no s'han modificat en la reforma estatutària del 2006. Des d'un punt de vista formal, els articles que tractaven aquest aspecte recollien fragments dels avantprojectes dels partits, de vegades d'una manera confusa o contradictòria. Per això, val la pena de comentar-los:

Article 12

1. Les Corts Valencianes estaran constituïdes per un nombre de diputats no inferior a 75 ni superior a 100, elegits per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, tal com determine la Llei Electoral Valenciana, segons criteris de proporcionalitat i, si és el cas, de comarcalització.
2. Per a poder obtindre un escó i ser proclamats electes, els candidats de qualsevol circumscripció hauran d'haver estat presentats per partits o coalicions que obtinguen un nombre de vots superior al 5 per cent dels emesos a la Comunitat Autònoma Valenciana.

Article 13

La Llei Electoral Valenciana, prevista en l'apartat 1 de l'article anterior, serà aprovada en votació de conjunt per les tres quintes parts de les Corts Valencianes i pre-

⁵⁵ «La potestad del País Valenciano reside en la Asamblea de la Generalidad, elegida por sufragio universal, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional que asegura la de todas las comarcas del País Valenciano, en los términos que fije una ley de la Generalidad, que, además, establecerá la división electoral del territorio.» (article 17) (reproduït a Sevilla, 1992: 260).

⁵⁶ Vegeu la Disposició Transitòria Segona, reproduïda a Sevilla, 1992: 265.

⁵⁷ La Constitució esmenta l'organització institucional bàsica de les comunitats autònomes constituïdes d'acord amb l'article 151. Entre d'altres qüestions, estableix que l'assemblea legislativa serà elegida d'acord amb un sistema de representació proporcional que asseguri també la representació de les diverses zones del territori (article 152.1). A la pràctica, aquesta previsió va servir per a totes les comunitats, constituïdes d'acord amb l'article 151 o un altre.

⁵⁸ Llei Orgànica 5/1985, del 19 de juny, del Règim Electoral General.

⁵⁹ Llei 1/1987, del 31 de març, Electoral Valenciana.

veurà un mínim de 20 diputats per cada circumscripció, segons criteris de proporcionalitat respecte de la població, de manera que el sistema resultant no establisca una desproporció que sobrepassi la relació d'u a tres.

Primer, la circumscripció. És curiós que la província no s'esmentés de manera explícita, però els articles referits a la mida no en deixen cap dubte. En canvi, es feia referència al criteri de la comarcalització, que havia quedat descartat durant els tràmits estatutents. Efectivament, si la magnitud mínima era de 20 escons,⁶⁰ aleshores només podrien haver-hi, com a màxim, cinc districtes.⁶¹ En canvi, de comarques n'hi ha una trentena.⁶² Per tant, la referència comarcal devia ser una concessió a AP, el partit que va defensar-la en tots els tràmits parlamentaris. En canvi, una altra consideració es podria fer si les comarques fossin circumscripcions dedicades, només, a la distribució dels candidats de cada llista, després de repartir la xifra de diputats de cada candidatura en circumscripcions superiors a la comarca (per exemple, en una circumscripció única, equivalent al conjunt d'electors). És a dir, una manera de respectar la previsió constitucional de fixar un sistema proporcional que també representés les zones del territori podria ser un sistema semblant al neerlandès.⁶³ De fet, optar per la província significava mantenir i reforçar la divisió territorial centralista, mentre que la comarca suposaria una divisió més ben arrelada a l'estructura social i econòmica.⁶⁴

En la Disposició Transitòria 7a, referida només a les primeres eleccions, s'establien els elements fonamentals que els articles 12 i 13 de l'Estatut no concretaven. D'aquesta manera, el règim de les eleccions del 1983, provisional, va prefigurar el contingut de la Llei Electoral: la circumscripció era la província i el total d'escons 89. A més, seguint la referència del Congrés dels Diputats, la fórmula d'Hondt i les llistes tancades i bloquejades:

Disposició Transitòria Sèptima

1. Amb la votació favorable prèvia de les Corts Valencianes en el període transitori, el Consell, d'acord amb el Govern de l'Estat, convocarà les primeres eleccions, les quals se celebraran entre els dies 1 de febrer i 31 de maig de 1983.
2. En estes primeres eleccions el sistema electoral s'ajustarà a les normes següents:
 - a) La circumscripció electoral serà la província;
 - b) Correspondran 29 diputats a la província d'Alacant, 25 a la de Castelló i 35 a la de València;

60 Mascarell interpreta que, sense alterar aquest article, la comarca no pot esdevenir la circumscripció (1999).

61 Com explica Martínez Sospedra, si el màxim de diputats és de 100, es redueix el nombre de districtes a 5, com a molt, ja que la magnitud mínima és de 20 escons. D'una altra banda, considera dubtós que l'Estatut permeti la circumscripció única, ja que estableix districtes, en plural. Finalment, que l'Estatut permeti desigualtats en el valor del vot entre províncies, amb un màxim de 3 a 1, ho jutja inconstitucional (1985: 138).

62 Vegeu l'apartat dedicat a l'avantprojecte de la UCD.

63 Aquesta va ser la proposta de ciutadà, presentada en els tràmits en el Congrés dels Diputats (vegeu l'apartat corresponent).

64 Aguiló defensa que la comarca és necessària, ja que respon a una estructura social i econòmica, que es reflecteix en la consciència dels habitants i, finalment, que aproximaria les decisions i milloraria la democràcia. A més, recorda que la comarca ja s'esmenta en els projectes estatutaris del 1904, de la IIa República i dels anys setanta (1985: 135).

c) L'escrutini s'ajustarà a les normes que regixen per a les eleccions al Congrés dels Diputats;

d) I, en tot cas, regiran els límits establits en l'article 12.2 d'este Estatut.

En canvi, curiosament, aquesta mateixa disposició no seguia el límit de l'article 13, segons el qual la desproporció entre províncies no podia superar la ratio d'u a tres, sinó que entre la més poblada (València) i la menys poblada (Castelló), es passava per unes poques dècimes.⁶⁵ La raó cal cercar-la altra vegada en les expectatives dels partits sobre els resultat futurs, basades en la distribució del vot de les generals del 1979. Més concretament, en les d'AP, que pretenia obtenir representants a les tres províncies. Si el nombre d'escons hagués respectat el límit, aleshores AP obtindria un diputat a Alacant i un altre a València, però cap a Castelló. En canvi, el repartiment va fer-se de manera que hi haguessin més escons en joc a Castelló, on AP també hi obtindria representant si augmentava una mica els vots (per comptes de repetir el resultat del 3,49 per cent dels vots vàlids, necessitaria el 3,57 per cent, *ceteris paribus*).⁶⁶

Finalment, cal comentar un aspecte menor, referit al mínim electoral. L'Estatut explica que sigui del 5 per cent dels vots emesos (incloent-hi els vots a les candidatures, en blanc i els nuls), no pas els vots vàlids emesos⁶⁷ (només vots a les candidatures i en blanc). A la pràctica, com que algunes formacions no l'han superat, aquesta errada del legislador els ha dificultat encara més l'entrada a les Corts.

La Llei Electoral Valenciana⁶⁸ desenvolupa la regulació constitucional i estatutària. De fet, no hi introdueix gairebé cap element nou, perquè pocs en quedaven per concretar. Pren el model de les primeres eleccions i el fixa com a vàlid per a les següents. Per tant, la circumscripció és la província (article 10), mentre que la comarca queda descartada. El total d'escons és 89 (article 11.1); la fórmula per distribuir els 29 escons d'acord amb la població de cada província és d'Hondt⁶⁹ (article 11.3); i la fórmula per repartir els escons entre les candidatures també (article 12). Finalment, les llistes són tancades i bloquejades (articles 12, 13, 26, 27 i 28): són les que ofereixen menys llibertat als electors, i asseguren que l'ordre dels candidats sigui establert per les direccions dels partits. En altres paraules, la Llei Electoral confirma el pacte estatutari i en descarta qual-

⁶⁵ Efectivament, amb les dades del cens electoral del 1979, a València la mitjana era de 57.953,11 habitants/escó (amb un total de 2.028.359 habitants), i a Castelló de 17.023,28 habitants/escó (amb un total de 425.582 habitants). Aleshores, la *ratio* entre les dues províncies era de 3,40. Amb les dades del cens electoral del 1983 (basat en el cens de població del 1981), a València la mitjana era de 59.020,11 habitants/escó (amb un total de 2.065.704 habitants), i a Castelló de 17.275,72 habitants/escó (amb un total de 431.893 habitants). Aleshores, la *ratio* entre les dues províncies era de 3,42. (Font: càlcul propi a partir de les dades censals del 1979 i del 1983, publicades pel Ministerio del Interior) <<http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>>.

⁶⁶ Font: càlculs propis a partir dels resultats oficials de les eleccions generals del 1979. Si el repartiment d'escons de les eleccions del 1983 hagués

respectat el límit de la desproporció d'1 a 3, aleshores les magnituds haurien estat 29 per a Alacant, 23 per a Castelló i 37 per a València (amb la fórmula d'Hondt) (Font: càlculs propis). Comparat amb la Disposició Transitòria Setena, Castelló hi guanyava 2 escons (25 escons totals), que perdia València (35 escons totals).

⁶⁷ A diferència de les altres comunitats autònomes, que prenen la referència dels vots vàlids emesos, aquí es consideren tots els emesos, inclosos els nuls. Segurament, el legislador no en devia ser conscient.

⁶⁸ Llei 1/1987, de 31 de març, Electoral Valenciana.

⁶⁹ La Comunitat Valenciana és l'única comunitat autònoma on s'empra la fórmula d'Hondt, la més restrictiva d'entre les proporcionals, per repartir escons segons la població de cada districte (Lago, 2002: 141).

sevol modificació, ja que va ser aprovada pels mateixos grups polítics protagonistes de Benicàssim (socialistes i conservadors). Cal dir, a més, que l'Estatut no deixava tampoc gaire marge de maniobra, excepte en el nombre d'escons total (entre 75 i 100) i altres elements menys significatius (la fórmula i el tipus de llista).⁷⁰ En altres comunitats autònomes els estatuts respectius també estipulen els elements centrals del sistema electoral, i deixen per a les lleis un desenvolupament molt limitat. Tot i així, el cas valencià és dels pocs en els quals l'Estatut fixa el mètode concret per repartir els escons entre les províncies, per comptes de la llei (juntament amb Extremadura i Castella-Lleó) (Gavara, 2004: 207). Es tracta per tant d'una rigidesa normativa establerta per dificultar que es modifiqui.

Aquesta Llei requeria el vot afirmatiu de les 3/5 parts de les Corts Valencianes (article 13 de l'Estatut), ja que es tracta d'una norma política bàsica, de la qual depèn la distribució del poder entre els partits i doncs la formació de majories parlamentàries. La Llei va ser aprovada amb els vots necessaris,⁷¹ concretament del PSPV-PSOE, AP i Partido Demócrata Liberal (PDP) –en canvi, el PCPV i Unió Valenciana (UV) van votar-hi en contra.⁷² El vots afirmatius provenen de les formacions que van pactar-la i que en sortien afavorits. De la mateixa manera, els vots negatius provenen de les formacions minoritàries, que n'eren perjudicades.⁷³

IV. El sistema electoral de l'Estatut del 2006

L'Estatut del 1982 va ser reformat el 2006, fruit d'una proposició de llei presentada pel PP i el PSPV-PSOE.⁷⁴ Tal com va ocórrer el 1982, els dos grans partits van pactar i acordar el text. Pel que fa al sistema electoral, van optar per consolidar el sistema vigent, descartar alguna opció alternativa possible i deixar per a una discussió posterior la reforma del mínim electoral, l'únic element que podria alterar de manera substantiva la formació de majories parlamentàries. De moment, doncs, es confirma la hipòtesi que els partits trien sistemes electorals que consolidin o reforcin les configuracions prèviament existents (Colomer, 2003: 40). Pel mateix motiu, a més, és d'esperar que el mínim del 5 per cent del total de vots emesos a tot el territori valencià no es modifiqui, perquè una reducció d'aquesta barrera podria permetre l'entrada de

70 Aquesta situació és comuna a les altres comunitats autònomes, en les quals «respecto a la normativa electoral, las Asambleas Legislativas autonómicas han asumido, en la inmensa mayoría de los casos, un papel secundario, de mera ejecución o reiteración de las previsiones de la LOREG o del Estatuto; [...]». (Presno, 2007: 143)

71 Efectivament, va obtenir 65 vots favorables (el 73 per cent de la cambra) i 10 negatius (11 per cent de la cambra) (Font: *Diari de Sessions de les Corts*).

72 Ni el PDP ni UV no disposaven de grup parlamentari propi, sinó que eren agrupacions dins del Grup Mixt. Per això se'n pot conèixer el vot.

73 En canvi, el PDP era una formació minoritària, però va votar-hi a favor. S'havia presentat a les eleccions per la llista conjunta de AP, PDP, UV i Unió Liberal (UL).

74 La proposició es va presentar el 26 de maig del 2005, i la reforma va entrar en vigor el dia 11 d'abril del 2006 (Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de Reforma de la Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana).

nous partits a les Corts i així fer perillar la majoria absoluta del PP. Concretament, l'entrada del Bloc Nacionalista Valencià (BNV), suposant que els resultats electorals es mantinguessin, *grosso modo*.

La reforma de l'estatut del 1982 va afectar quatre aspectes: la circumscripció, el total d'escons, el mínim i la majoria requerida per aprovar la Llei Electoral. D'entrada, la circumscripció: l'Estatut del 2006 estableix que ho sigui la província, de manera explícita (quan en el 1982 no era explícit en aquest punt). Pel que fa a la magnitud, es manté exactament igual el procediment per distribuir els escons entre les províncies, així com el límit de la desproporció entre elles. El segon canvi és en el total d'escons. Per comptes d'un interval (d'entre 75 i 100 diputats), el text reformat només esmenta un mínim de 99 escons (article 23.1), però no un màxim (haurà de ser la Llei Electoral que ho concreti).

Pel que fa a la fórmula, segueix essent la proporcional, sense especificar-ne una, en el mateix article que confirma la referència a la comarca com a circumscripció potencial: «Les Corts estaran constituïdes per un nombre de diputats i diputades no inferior a noranta-nou, triats [...] atenent criteris de proporcionalitat i, si és el cas, de comarcalització» (article 23.1). Però, com passava abans de la reforma, la comarca només podria servir per atribuir l'escó a uns o altres candidats d'una llista provincial, després d'haver aplicat la fórmula (d'Hondt). És a dir, la comarca podria esdevenir una circumscripció secundària, subordinada als resultats provincials –si la Llei Electoral es reformés en aquest sentit–. El tercer canvi afecta l'element més polèmic, el mínim de vots. Per comptes d'una xifra concreta, l'Estatut només esmenta que les candidatures hauran d'obtenir el «nombre de vots exigít per la Llei Electoral Valenciana» (article 23.2) per poder obtenir escó.⁷⁵ Es tracta d'un canvi notable, que redueix la rigidesa del sistema electoral. Encara que el sistema de partits es mantingués estable, com tot fa pensar, el mínim dependrà d'una negociació parlamentària, que es podria renovar les vegades que la cambra ho considerés. En canvi, quan l'Estatut del 1982 concretava el mínim, no hi havia cap altra opció sinó aplicar-lo. En aquests moments, doncs, la negociació política encara no s'ha tancat, sinó que cal refer la Llei Electoral. Aquesta vegada, però, caldrà consensuar-la amb l'acord de més diputats: per comptes de 3/5 parts, seran 2/3 parts.⁷⁶ Aquest és el quart canvi, el qual manifesta la desconfiança dels partits entre ells. Per tal de mantenir les regles del joc intactes, i doncs la implantació electoral de cada formació, el PP i el PSPV-PSOE han establert la trampa del consens (Presno, 2007: 132), que faci impracticable modificar aspectes essencials com el repartiment dels escons entre les províncies, per exemple.⁷⁷

Les eleccions del 2007 van manifestar que no hi havia acord per reformar la Llei Electoral i adequar-la a la reforma estatutària. El PSPV-PSOE va presentar-hi una proposició de reforma, que especificava una cambra de 99 escons i un mínim del 3 per cent dels vots emesos a la Comunitat Valenciana, entre altres aspectes.⁷⁸ Després dels

⁷⁵ És interessant constatar que, en la proposició de llei de reforma de l'Estatut, hi constava un mínim del 5 per cent dels vots totals. Durant la tramitació posterior, doncs, va ser eliminat (vegeu BOCV, 107/VI, de 30.05.2005).

⁷⁶ Cal recordar que, durant les negociacions de Benicàssim, la UCD havia optat per aquest percentatge, però que finalment va acceptar que fos menor (vegeu la nota 45).

⁷⁷ Com afirma Presno (2007: 142), requerir un grau d'acord altíssim per aprovar o modificar la llei electoral serveix per impedir que s'alteri el futur polític i institucional dels grups implicats.

⁷⁸ Cal destacar que es manté la referència als vots emesos, incloent-hi els nuls, per comptes dels vàlids (vegeu el BOCV, 207/VI, de 23.06.2006).

tràmits parlamentaris, els mateixos diputats socialistes van votar-hi en contra, ja que el PP havia esmenat el text per canviar-ne la intenció inicial. Aleshores, es va tramitar una proposició del PP, pel procediment de lectura única, i així evitar-ne el debat. La proposició només reformava el total d'escons (amb 99 diputats),⁷⁹ però no va prosperar, ja que els socialistes volien una reforma de més abast.

Davant d'aquesta situació, el PP va optar per modificar la Llei de Govern, que no requeria cap majoria qualificada, i així poder fixar el nombre d'escons per als comicis del 2007 (entre d'altres canvis, que no afectaven les eleccions).⁸⁰ Pel procediment de lectura única, les Corts van aprovar el text, segons el qual el decret presidencial de convocatòria de les eleccions indicarà el nombre total d'escons, que serà de 99 o bé el nombre superior que, si és el cas, estableixi la Llei Electoral (article 64 de la Llei de Govern).

En resum, la reforma de l'Estatut ha consolidat el sistema electoral, del qual l'únic element encara per establir és el mínim. La Llei Electoral no s'adequa a l'Estatut, però cal que PP i PSPV-PSOE coincideixin a modificar-la, cosa que encara no ocorre perquè el PP veuria perillar la majoria absoluta si el BNV o un altre partit de dimensions semblants entrés a les Corts, en cas de rebaixar el mínim. Pel que fa als elements que l'Estatut no concreta, no sembla que provoquin desacord. Si es llegeix la proposició de llei del PSPV-PSOE, repeteix els que ja són vigents (fórmula d'Hondt per repartir els escons d'acord amb la població de cada província i per repartir els diputats entre les candidatures, llistes tancades i bloquejades). Així doncs, la reforma de l'Estatut ha optat per mantenir les regles que regien el sistema electoral, i només ha deixat un canvi de consideració possible, que encara cal negociar: el mínim electoral.

V. La valoració del sistema electoral: principis normatius i polítics

El sistema electoral es pot valorar per tres criteris normatius principals: la proporcionalitat entre els vots i els escons, la igualtat del sufragi actiu i l'equitat del sufragi passiu. El primer fa referència a la representació de la voluntat dels ciutadans, en el sentit d'obtenir una cambra que reflecteixi de manera fidel la força i el pes electoral de cada candidatura. El sistema electoral valencià forma part dels sistemes proporcionals. Però, dins d'aquest grup, manté una diferència entre el percentatge de vots i d'escons apreciable. Les mesures de la desproporcionalitat ofereixen unes xifres relativament elevades. Per exemple, l'índex de mínims quadrats de Gallagher⁸¹ és de 4,82, de mitjana (vegeu la taula 7).⁸² Comparat amb les altres comunitats autònomes, aquest resultat és força superior a la mitjana (3,9), i situa el País Valencià en el grup de les que disposen dels sistemes menys proporcionals (que són, per ordre decreixent, Castella-Lleó, Canàries, Balears i Astúries, amb valors compresos entre 5 i 6).⁸³ La raó principal que explica aquesta desproporció són les regles electorals. Hi ha un altre motiu, la distribució dels vots de les candidatures entre les províncies, la qual varia elecció rera

79 Vegeu el BOCV, 207/VI, de 23.06.2006.

80 Vegeu la Llei 12/2007, de 20 de març, de modificació de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, de govern valencià (BOCV, 272/VI, de 23.03.2007).

81 Per calcular-lo, he utilitzat l'actualització de Lijphart (1995: 107). Lijphart puntualitza que l'índex es calcula sense considerar els partits més petits, que s'acostumen a agrupar en una categoria de «altres partits».

82 Són dades mitjanes de les eleccions compreses entre el 1983 i el 2007. En el conjunt de les comunitats autònomes, la mitjana de la desproporció era de 3,9 (període 1981-1997) (Font: Medina, 1992: 240). Per tenir una referència comparada més àmplia, el sistema més proporcional és dels Països Baixos, amb un índex de 1,30. Al Regne Unit, en canvi, és de 10,33. Al Congrés dels Diputats el resultat és de 8,15 (dades referides a les eleccions legislatives estatals de les cambres baixes del període 1945-1996, extretes de Lijphart, 2000: 158).

83 Font: Medina, 1999: 240.

elecció. Però, a grans trets, els partits majors disposen d'uns suports que es reparteixen de manera força semblant entre les províncies. En altres paraules, a cada província el vot al PSPV-PSOE comparat amb el del PP difereix poc, sense que es pugui considerar que els ciutadans concentren el vot en una d'aquestes dues formacions. El vot als partits menors, especialment Esquerra Unida del País Valencià (EUPV), sí que es concentra de manera clara, però el seu pes és massa reduït per explicar la proporcionalitat. Per tot això, les regles electorals determinen força la representació fidel dels vots, ja que les clivelles s'han mantingut estables –de les quals depèn la competència entre els partits i per tant el sistema de partits (Lago, 2002: 132).

Per comprendre-ho millor cal tenir en compte cada unitat de funcionament, és a dir, cada província. És sabut que una magnitud elevada permet efectes proporcionals, i que una magnitud reduïda genera, de forma inevitable, resultats majoritaris, independentment del tipus de fórmula. Com que la magnitud mitjana presenta valors elevats (30 a Alacant, 22 a Castelló i 37 a València)⁸⁴ i la fórmula de repartiment és proporcional (d'Hondt), aleshores els resultats només poden ser proporcionals –sempre que es superi el mínim, però–. Potser caldria matisar que la fórmula d'Hondt és, de les fórmules proporcionals, la que presenta uns resultats menys equitatius, que afavoreixen els partits majors.

Dit això, l'aspecte que més i millor explica la desproporció és el mínim, especialment perquè hi ha partits que s'hi aproximen, sense superar-lo, i que sumats han representat una minoria activa i consistent de vots, almenys en 3 convocatòries (1991, 1999 i 2003), amb un màxim del 9,15 per cent dels vots emesos l'any 1999. Com es pot observar a la taula 7, la desproporció ha estat més elevada quan més partits s'han quedat a les portes de les Corts i han sumat més vots. Els casos més clamorosos van ocórrer el 1999 i el 2003. Així és: el 1999 UV va obtenir el 4,65 per cent dels vots emesos i el BNV el 4,50 per cent del total del vot emès.⁸⁵ Mentrestant, el 2003 les xifres van ser del 2,97 per cent i 4,66 per cent, de manera respectiva.⁸⁶ Com que la barrera és tant elevada, els partits que no l'han superada de manera reiterada en més d'una ocasió, o bé han desaparegut (com és el cas del CDS i també el d'UV),⁸⁷ o bé han presentat candidatura juntament amb altres formacions (com és el cas de la UPV l'any 1987 i el BNV l'any 2007). En altres paraules, el mínim explica una bona part de la precarietat dels partits d'àmbit valencià i reforça el bipartidisme, de manera clara. Així, en la convocatòria del 2007, UV no va arribar al 1 per cent dels vots, i cap altra força va situar-se entre el 1 per cent i el 5 per cent dels vots. Aleshores, la desproporció es va reduir de manera dràstica.

84 Dades referides al període 1983-2006. Per a les eleccions del 2007, les magnituds van ser encara més elevades: 35 a Alacant, 24 a Castelló i 40 a València.

85 Cal recordar que els percentatges es calculen sobre el total de vots, incloent-hi els vots a candidatures, els blancs i també els nuls.

86 Font: Generalitat Valenciana.

87 En les eleccions del 2007, UV només va obtenir el 0,93 per cent dels vots emesos al País Valencià. I en les locals del mateix any, el 0,83 per cent i 29 regidors (Font: Generalitat Valenciana). Però abans d'arribar a l'extinció, cal remarcar que UV va obtenir escons al Congrés dels Diputats en les eleccions del 1986 (1 escó i el 3,08 per cent dels vots vàlids del País Valencià), 1989 (2 escons i el 6,84 per cent dels vots vàlids del País Valencià), 1993 (1 escó i el 4,61 per cent dels vots vàlids en el País Valencià) i 1996 (1 escó i el 3,54 per cent dels vots vàlids en el País Valencià) (Font: Ministerio del Interior). Com s'observa, només en les eleccions generals del 1989 va superar el 5 per cent dels vots emesos del País Valencià.

Taula 7. Desproporció electoral i vot als partits extraparlamentaris (1983-2007)

PARTITS	DESPROPORCIÓ (GALLAGHER) ⁸⁸	SUMA DE VOTS PARTITS EXCLUSOS	PARTITS EXCLUSOS
1983	4,19	5,18 %	UPV i CDS
1987	3,81	0 ^a	-
1991	7,42	7,79 %	UPV i CDS
1995	3,55	2,76 %	UPV
1999	7,02	9,15 %	BNV i UV
2003	5,83	7,62 %	BNV i UV
2007	1,96	0 ^b	-
MITJANA	4,82	4,73%	

Nota: són exclosos els partits que obtenen més d'un 1 per cent i menys d'un 5 per cent del vot total emès.

a: el 1987, UV va superar el mínim i la UPV es va presentar en coalició amb EUPV.

b: el 2007, UV no va arribar al 1 per cent i el BNV es va presentar en coalició amb EUPV.

Font: elaboració pròpia, a partir dels resultats oficials (Generalitat Valenciana)

La desproporció ha afectat de manera diferent a cada candidatura, com exposa la taula següent. En un extrem, el PSPV-PSOE i el PP reben més escons que vots, gràcies a la fórmula d'Hondt (que afavoreix els dos partits majors) i gràcies al mínim del 5 per cent (que deixa sense representació les minories). A l'altre extrem, el CDS, UV i el BNV reben de manera sistemàtica més vots que escons. Perquè, o bé no obtenen diputats, o bé n'obtenen però són les llistes menys votades, i la fórmula els és perjudicial. Finalment, EUPV es troba en una situació intermèdia, amb una representació força ajustada, per bé que sempre li pertoqueuen menys diputats que vots. Tenir els vots més concentrats en les províncies més poblades el perjudica, en aquest sentit.

Taula 8. Desproporció entre vots i escons en cada candidatura (1983-2007)
(diferència entre els percentatges de vots i escons)

ELECCIONS	PSPV-PSOE	PP	EUPV	UV	CDS	BNV
1983	-3,6	-2,6	1,1	-	2,0	3,2
1987	-3,0	-2,7	1,8	3,1	0,8	-
1991	-6,0	-5,9	1,1	2,9	4,0	3,8
1995	-1,4	-3,6	0,5	1,5	-	2,8
1999	-4,4	-5,8	0,6	4,8	-	4,7
2003	-2,4	-5,5	-0,2	3,1	-	4,8
2007	-2,4	0,2	1,3	-	-	-
MITJANA	-3,3	-3,7	0,9	3,9	3,1	2,3

Nota: una xifra negativa indica més proporció d'escons que de vots, i a la inversa. Cal considerar que les dades s'han calculat només per als partits amb un vot superior al 1% del vot total emès.

En un altre ordre de coses, el sistema electoral no respecta la igualtat del vot, és a dir, el valor efectiu del vot de cada ciutadà difereix segons la circumscripció a la qual pertanyi.⁸⁹ Així, la mitjana de població amb dret a vot per cada escó és la següent (en les eleccions autonòmiques compreses entre 1983 i 2007): a Alacant, 33.000 habitants censats, a Castelló 16.000 i a València 47.000. Com es comprova, les disparitats són for-

⁸⁸ Índex calculat sobre la base dels vots emesos als partits amb més d'un 1 per cent dels vots totals. En cas d'una absència de desproporció, l'índex prendria el valor 0.

⁸⁹ D'acord amb Martínez Sospedra, «constituye un defecto gravísimo, por tres razones: vulnera el principio de igualdad al tiempo que contradice el principio de soberanía popular al ser incompatible con el principio de sufragio universal y resulta inconstitucional.» (1996: 39)

tes, ja que a Alacant la *ratio* entre electors i escons és pràcticament el doble que a Castelló, i a València quasi el triple. Així doncs, el repartiment dels escons força al màxim possible la limitació estatutària segons la qual la diferència entre uns districtes i uns altres no pot superar, en cap cas, els tres cops.

Pel que fa a l'equitat, el sistema electoral incompleix la igualtat de possibilitats que les formacions obtinguin escons. Primer, el mínim electoral prima els partits amb implantació i suport en el conjunt de la Comunitat, en detriment d'aquells amb bona implantació només en una o dues províncies. Els principals afectats n'han estat UPV, BNV i UV, i també el CDS, ja que aquestes formacions, si bé minoritàries, s'implantaven de manera irregular, amb el seu suport electoral en una província, o més ben dit en algunes comarques. Segon, la diferència de magnituds entre províncies afavoreix els partits amb més implantació a Castelló, en detriment d'aquells més ben arrelats a València, on costa més vots un diputat. En termes relatius, aquesta distribució dels escons afavoreix el PSPV-PSOE i el PP en detriment de EUPV, la qual obté els seus millors resultats a València i Alacant, respectivament, on la *ratio* entre electors i escons és major. Tercer, la fórmula d'Hondt distribueix els escons d'acord amb els quocients majors. És a dir, el nombre de vots per a un escó difereix entre partits, i afavoreix els dos més votats, que han estat el PSPV-PSOE i el PP. Per aquests tres motius, l'equitat del sistema electoral ha quedat alterada a favor dels partits majoritaris, de cara a permetre que formin govern per si mateixos, sense donar opcions a les formacions minoritàries.

Taula 9. Cost mitjà en vots d'obtenir un diputat (1983-2007)
(*Ratio* mitjana entre vots i escons)

CANDIDATURAS	VOTS/ESCÓ
PSPV-PSOE	21.754
PP	21.420
EUPV	26.276
UV	31.171
CDS	22.566

Font: elaboració pròpia a partir de les dades oficials dels resultats electorals.

La reforma de l'Estatut del 2006 provoca que el sistema electoral sigui més proporcional, el sufragi actiu més igual i el passiu més equitatiu. Primer, augmentar el nombre de diputats millora la relació entre els vots i els escons a cada província i en el conjunt del País Valencià, per definició. Segon, mantenir el mínim de 20 escons a cada província i augmentar la xifra de diputats que es distribueixen segons la població millora la igualtat del vot entre Alacant, Castelló i València. Tercer, rebaixar el mínim, si fos el cas, permetria que els partits extraparlamentaris disposessin d'unes condicions més equitatives per entrar a les Corts. D'una altra banda, si la magnitud és més elevada, els partits minoritaris que superin el mínim seran menys perjudicats a l'ho-

ra d'aplicar la fórmula. Per tot això, el sistema electoral ha millorat des d'un punt de vista normatiu, de manera clara. Els tres criteris principals queden més ben aplicats.

Una altra consideració es pot fer des d'un punt de vista polític. Les regles electorals serveixen per influir en els resultats parlamentaris, i doncs en la majoria de govern. Atès que la reforma de les normes necessitava l'acord del PP i del PSPV-PSOE, aquests partits han optat per consolidar el sistema vigent. Els canvis són menors, encara que podria concretar-se'n més en la Llei Electoral, si hi hagués acord. La circumscripció s'ha mantingut, la fórmula també i la magnitud ha augmentat d'una manera moderada. Per tant, si la implantació de cada formació no varia de manera significativa, el sistema electoral mantindrà els mateixos efectes en el sistema de partits. Només el mínim és l'element que podria alterar amb una certa notorietat l'*status quo*.

Per tot això, el sistema electoral es compromet amb una governabilitat entesa com la formació d'un govern basat en un partit majoritari, el qual obté una força en escons suplementària a la que obtindria amb un sistema plenament proporcional i equitatiu. La governabilitat s'entén que millora amb un govern monocolor, o almenys basat en una formació amb un suport ampli i que no hagi de cedir massa a la negociació. De fet, en tres ocasions el partit més votat ha obtingut la majoria relativa dels vots i l'absoluta d'escons (1991, 1999 i 2003) –si bé és veritat que el percentatge de vots fregava el 51 per cent en el 1999 i en el 2003–. De totes maneres, a totes les eleccions els dos partits més votats han obtingut un percentatge suplementari d'escons en comparació amb els vots, que ha afavorit una política basada en el bipartidisme.

VI. Conclusions

Primera. Aquest article refuta, de manera parcial, la hipòtesi segons la qual la proporcionalitat de les regles electorals depèn de la fragmentació del sistema de partits existent en el moment que es van aprovar. Quan un partit pot obtenir la majoria dels vots, aleshores és d'esperar que el sistema electoral sigui majoritari. Quan cap partit pugui aconseguir-la, les normes electorals haurien de confirmar el multipartidisme i ser proporcionals. En principi, el cas de les Corts Valencianes confirma la hipòtesi, ja que el sistema de partits era força fragmentat entre els anys 1978-1981, quan es va discutir i elaborar les normes electorals, que són proporcionals. Però, si s'afinen millor les causes que les expliquen, cal afegir-n'hi d'altres, a més de la fragmentació. En aquest cas, la capacitat dels partits majors per aprovar regles restrictives, combinada amb la importància que aquests partits atorguen a les eleccions mateixes. És a dir, en el cas d'un parlament regional, el procés electoral és secundari, de segon ordre, de manera que poden establir regles més permissives, ja que no s'hi juguen la consecució de majories de govern en el parlament central.

Segona. Si la hipòtesi fos certa, el sistema electoral de les Corts Valencianes hauria de ser menys proporcional que el del Congrés dels Diputats, ja que la fragmentació era menor en el País Valencià que en el conjunt d'Espanya en els inicis de la democràcia. En canvi, la situació és l'oposada: les regles del Congrés dels Diputats van ser pensades per obtenir resultats majoritaris, malgrat que la fragmentació era molt elevada. Efectivament, la UCD va disposar de la força suficient per aprovar unes normes amb les quals obtenir una majoria «fabricada» a favor seu, tal i com va ocórrer el 1977 i el 1979. Aquesta formació no estava disposada a perdre el poder ni a córrer el risc de governar en coalició. En canvi, de l'accés a les Corts Valencianes en depenia un poder de segon ordre. A més, en el País Valencià, la UCD no posseïa la capacitat d'aprovar unes regles majoritàries, sinó que havia de transigir amb el PSPV-PSOE, al qual n'hi convenien unes de proporcionals.

Tercera. Els partits van discutir i elaborar el sistema electoral de les Corts Valencianes tot suposant que el vot seguiria els resultats obtinguts en els comicis generals del 1979. A partir d'aquesta previsió, cada un d'ells va proposar el model que permetés una representació òptima. En els avantprojecte d'Estatut respectius, es confirma que van seguir una conducta estratègica a favor del seu interès particular, amb la sola excepció del PSPV-PSOE. Així, la UCD volia un sistema majoritari, basat en moltes circumscripcions de mida reduïda, amb una fórmula proporcional, que li atorgués la majoria dels escons. A l'altre extrem, el PCPV-PCE va defensar el sistema més proporcional de tots els proposats, gràcies al qual tindria un pes parlamentari equivalent al pes en vots. Entremig, AP va mantenir una oferta proporcional però esbiaixada a favor de les forces conservadores i que li permetés representació. En canvi, el PSPV-PSOE va defensar-ne una de molt semblant a AP, que no li era doncs òptima, però sí que li permetria governar amb els comunistes. D'aquesta manera, també podria oferir a la UCD un model consensuat.

Quarta. La darrera fase de la negociació del sistema electoral va dependre dels acords autonòmics del 1981 entre el govern de Calvo Sotelo i el PSOE, que establien els criteris uniformes per a les regions pluriprovincials. En els tràmits de discussió i aprovació del projecte d'Estatut (de Benicàssim), la UCD governava en minoria i vivia una crisi interna. Per tant, els acords expressen una transacció a favor de sistemes proporcionals, que interessaven al PSOE per poder prendre el primer lloc a la UCD. A més, es tractava de sistemes per als parlaments regionals, en els quals la UCD podia transigir que l'entrada fos ben poc restrictiva, comparada amb la del Congrés dels Diputats.

Cinquena. El sistema electoral de l'Estatut del 1982 va ser pensat per reflectir el multipartidisme existent, però d'una manera esbiaixada a favor de les forces conservadores i amb una barrera d'entrada molt elevada per a les minories. Aquest punt mostra que, a banda del fraccionament del sistema de partits, hi va ser determinant la capacitat de la UCD i del PSOE per fer valer el seu criteri restrictiu.

Sisena. La reforma de l'Estatut del 2006 confirma que els partits majors mantenen les regles invariables perquè serveixen els seus interessos particulars i perquè no hi ha cap partit competidor que pugui prendre'ls el lloc. Pels mateixos motius, és d'esperar que la modificació pendent de la Llei Electoral no afecti el mínim electoral.

Setena. La valoració política del sistema electoral s'ha de fixar en les expectatives dels partits que el van elaborar. Els dos partits majors han obtingut la compensació que esperaven: la proporcionalitat ha permès l'alternança de majories, mentre que la barriera d'entrada ha impedit a les minories regionalista i valencianista que es consolidessin en el seu espai electoral.

Sigles dels partits polítics

AP (Alianza Popular)

BNV (Bloc Nacionalista Valencià)

ciU (Convergència i Unió)

EUPV (Esquerra Unida del País Valencià)

PAD (Partido de Acción Democrática)

PCE (Partido Comunista de España)

PCPV-PCE (Partit Comunista del País Valencià-Partido Comunista de España)

PDP (Partido Democrático Popular)

PNB (Partit Nacionalista Basc)

PNPV (Partit Nacionalista del País Valencià)

PSA (Partido Socialista de Andalucía)

PSOE (Partido Socialista Obrero Español)

PSPV-PSOE (Partit Socialista del País Valencià-Partido Socialista Obrero Español)

PSUC (Partit Socialista Unificat de Catalunya)

UCD (Unión del Centro Democrático)

UL (Unión Liberal)

UPV (Unió del Poble Valencià)

UV (Unió Valenciana)

VII. Bibliografía

- AGUILÓ, LLUÍS (1985): «El Gobierno», a Martín Mateo, Ramón (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Madrid: Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local.
- AGUILÓ, LLUÍS (ed.) (1992): *Els avantprojectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*, València, Corts Valencianes.
- ASENSI SABATER (1996): «Las Cortes Valencianas», *Las instituciones autonómicas de la Comunidad Valenciana*, València, Consell Valencià de Cultura (Estudio sobre el Estatuto valenciano, II), pp. 17-134.
- CAPO, JORDI (1999): «Sistema electoral y gobernabilidad española», *Revista Española de Ciencia Política*, 1, 1, pp. 55-80.
- CAPO, JORDI; MARCET, JOAN (2007): «El Parlament de Catalunya en clau de futur», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 5, pp. 349-412.
- CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES (1981): *Informe de la comisión de expertos sobre autonomías*, Madrid, Presidencia del Gobierno (colección Informe, 32).
- FRANCH, VICENT (1998): «Las elecciones autonómicas en la Comunitat Valenciana», ALCÁNTARA, MANUEL; MARTÍNEZ, ANTONIA (ed.), *Las elecciones autonómicas en España (1980-1997)*, Madrid, CIS.
- FRANCH, VICENT; MARTÍN, JOAQUÍN; CATALÀ, ALEXANDRE H. (2003): «El sistema electoral autonómico valenciano: voto desigual y desproporcionalidad». FRANCH, VICENT (ed.), *Elecciones autonómicas y municipales de 2003 en la Comunitat Valenciana*, València, Generalitat Valenciana i Fundació Vives, pp. 140-180.
- GAVARA, JUAN CARLOS (2004): «Los regímenes electorales autonómicos como sistemas proporcionales», *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, pp. 205-237.
- HUNEUS, CARLOS (1985): *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI.
- LAGO, IGNACIO (2002): «Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2000», *Revista Española de Ciencia Política*, 7, pp. 131-158.
- LIJPHART, ARENDT (1995): *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, CEC.
- (2000): *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel. [edició original en anglès del 1999]
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL (1985): «El artículo 13 del Estatuto de Autonomía», a MARTÍN MATEO, RAMÓN (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Madrid: Ministerio de Administración Territorial, Instituto de Estudios de Administración Local.
- (1996): «Participación política, autonomía y ley electoral. La ley electoral valenciana», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 2 extra, pp. 15-50.
- (2004): «El régimen electoral de la Comunidad Valenciana». *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, pp. 407-416 (Monográfico sobre el régimen electoral de las Comunidades Autónomas).
- (2007): «Sobre la necesidad de una Ley Electoral Valenciana (Los condicionantes constitucionales y estatutarios de la Ley Electoral)», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 18, pp. 121-146.
- MASCARELL, DAVID (1999): «La comarcalización del sistema electoral valenciano», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 29.
- MEDINA, ROSA MARÍA (1999): «Dieciocho años de sistemas electorales autonómicos: rendimientos y consecuencias políticas», *Revista de las Cortes Generales*, 46, pp. 230-281.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1981): *Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno (colección Informe).
- PRESNO, MIGUEL ÁNGEL (2007): «Nuevos estatutos de autonomía con viejos sistemas electorales», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 5, pp. 101-146.
- SEVILLA, JULIA (ed.) (1992): *Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Procés d'elaboració i tramitació parlamentària*. València, Corts Valencianes.
- SORIANO, ENRIQUE (2007): «Crónica parlamentaria de las Cortes Valencianas (septiembre 2006 -mayo 2007)», *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*, 19, pp. 465-510.
- WERT, JOSÉ IGNACIO (1998): «Elecciones autonómicas en España, 1980-1996: una visión de conjunto», ALCÁNTARA, MANUEL; MARTÍNEZ, ANTONIA (ed.), *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*. Madrid, CIS, pp. 503-526.