



Reptes per a un parlament del segle xx(i)

Yvan LARA i SÀNCHEZ



0. Introducció

Que poc actual això de parlar de parlamentarisme... A qui li importen els parlaments? A qui li importen els òrgans de representació en plena crisi de representació? A qui li importen els òrgans de deliberació i debat en època de decisions ràpides i monòlegs? Volem gestió! Volem solucions immediates! Volem discursos brillants, que enfonsin els adversaris! Volem resultats mesurables i indiscutibles! Volem *show*! Volem sang! Si els parlaments ens ho poden oferir, fantàstic. Si no, visca Twitter!

Permeteu-me començar amb aquesta provocació. Perquè hi ha una mica –molt– d'aquest discurs flotant en l'ambient des d'ara ja fa una pila d'anys. La política espectacle no és ni un problema nou (Guy Debord ja la retratava molt bé el 1967 a *La Société du spectacle*) ni exclusiu de les democràcies occidentals (com ens recordava l'antropòleg Georges Balandier el 1980 a *Le pouvoir sur scènes*). I en aquest context, els parlaments no han viscut gens còmodes. Condemnats a la irrellevància o a la transformació, han optat, molt sovint, per la segona alternativa sense poder evitar la primera: han acabat rendint-se al xou i, fent-ho, no ens aporten gaire cosa més que la tertúlia política de torn...

Sí que ho fan –aportar-nos molt més que una tertúlia de ràdio o de tele–, però no sembla el paràmetre que més es valori des de dins, professionals i convençuts del parlamentarisme a banda. Menystinguts per les majories, mal utilitzats per les minories... els parlaments –arreu; permeteu-me el diagnòstic ràpid i poc detallat– estan en crisi.

L'objectiu de les línies que segueixen és assenyalar una sèrie de reptes que considero que té pendants el parlamentarisme a Andorra. Per identificar-los, la nostra referència no serà un hipotètic *parlamentarisme del segle XXI* –que no sé massa bé què significa i que em sembla una expressió cosmètica més per fugir d'estudi–, sinó l'edat d'or de molts parlaments, el segle XX, un mirall interessant i una casella que el parlamentarisme andorrà s'ha saltat, passant dels parlaments

preconstitucionals als parlaments desprestigiats posteriors al 1993. Durant el camí, miraré d'assenyalar també alguns dels serrells que ens queden, pel que fa a la recerca, per conèixer millor el nostre parlamentarisme (perquè només amb més recerca i informació podrem millorar). Abans de començar, unes últimes notes prèvies. La primera sobre la perspectiva que miraré d'adoptar. Els tocs d'anàlisi de la meua ponència venen de la ciència política, no del dret. No serà, per tant, una visió normativa, sobre com diuen els textos legislatius que és el nostre parlament sinó sobre com funciona efectivament el nostre parlament. La part propositiva, en canvi, sí que serà normativa, sí que mirarà d'explicar com crec que haurien de ser les coses. La segona sobre l'objecte, sobre el què. No pretenc ser exhaustiu, em fixaré tan sols en alguns dels aspectes del nostre parlamentarisme que em semblen especialment rellevants o problemàtics, on els reptes són més urgents. En fer-ho, no parlaré en cap moment dels problemes del Consell General actual sinó d'una mirada transversal a tots els parlaments que hem tingut des del 1993. I miraré de parlar el mínim possible del sistema electoral general, no perquè no sigui important ni una peça estructural en el nostre parlamentarisme sinó perquè quan obrim la crítica o el debat a l'entorn del sistema electoral, acaba eclipsant tot d'altres elements interessants, que sovint queden en un immerescut segon pla. Per últim, adoptaré una perspectiva que en bona part és deutora de *Les principes du gouvernement représentatif*, de Bernard Manin, una obra relativament breu, molt accessible i imprescindible per a l'estudi del parlamentarisme, a la qual és molt sa tornar-hi de tant en tant. Manin es pregunta en tot moment quin rol ha de jugar el parlament per ser útil a la democràcia en cada moment històric i proposa analitzar tots els elements que configuren el sistema parlamentari d'un país des d'aquesta perspectiva, sense cotilles. Miraré d'acostar-me a una perspectiva com aquesta al llarg de les següents línies. Atacarem la qüestió per parts, fixant-nos successivament en les tres funcions clàssiques de tot parlament.

1. Representar la població

Una funció clau de tot parlament és representar la seva població. I el Consell General, en aquesta qüestió, no surt especialment ben parat. Els elements més problemàtics són tres. En primer lloc, un dèficit en allò que el polítòleg Robert Dahl –un dels grans experts en els estudis democràtics– anomena la *ciudadania inclusiva* i que, al seu parer, és un dels requisits indispensables per poder parlar de democràcia. No ens hi estendrem perquè es tracta d'una qüestió molt debatuda, però vint anys per obtenir la ciudadania plena i poder participar políticament fins i tot a les eleccions locals és, es miri com es miri, excessiu, per l'enorme quantitat de població que deixa fora i per com desincentiva la participació política dels no tan nouvinguts passada aquesta quarantena... Després, un llinar electoral del 7,14% (no establert directament, però conseqüència de deixar fora del repartiment per resta els partits que no han obtingut representació en el repartiment directe d'escons), un llinar que deixa fora partits minoritaris d'una mida considerable, que, per tant, té un impacte molt considerable en la pluralitat política i que, en conseqüència, deixa potencialment sense representació una part important del cos electoral. Finalment, un grau de proporcionalitat baix per dos efectes principals: pel fet que la meitat

dels escons es reparteixen de manera majoritària i pel fet que, després, la part proporcional es reparteixi entre una quantitat d'escons molt baixa (14), que impedeix distribucions genuïnament proporcionals.

A banda dels efectes evidents en el Consell mateix, els dèficits en aquest àmbit (el de la representació) són especialment un problema quan el parlament mediatitza (per la manca d'eleccions directes) l'elecció d'una bona part de la resta de càrrecs institucionals i de poder del país: des del Cap de Govern fins al Raonador del Ciutadà. Així, tot un conjunt de càrrecs que podrien ser escollits de manera directa, acaben sent escollits per institucions no elegides (Coprínceps), per institucions amb dèficits en el seu grau de representació (Consell General i Govern) o per una combinació de totes dues. Un cas paradigmàtic: l'elecció del president del Consell Superior de la Justícia. Potser ens seria més útil un parlament que es dediqués en cos i ànima a les tres funcions clàssiques que no a aquesta funció de seleccionar, filtrar o confirmar tot d'altres representants, on el legislatiu replica a tot el sistema institucional els biaixos de representació del qual ell mateix és víctima.

2. Legislar

És evident que el Consell General legisla i que aquesta funció és assumida amb molts menys problemes que l'anterior.

Dins d'aquesta segona funció, però, s'intueixen alguns punts d'ombra. Atès que no disposem de certeses ni d'evidències i tenint ben present que dades no és el plural d'anècdota, enfocaré aquesta segona part més com a reptes per a la recerca que per al parlamentarisme. Si es confirmen les intuïcions, però, aleshores sí que caldria posar fil a l'agulla per fer del Consell un parlament millor també pel que fa a la funció legislativa.

Es tracta de serrells recercaires que seria interessant poder escatir al llarg dels propers anys a partir d'un desenvolupament de la recerca en ciència política al país; preguntes que ens ajudarien a poder entendre molt millor el funcionament del nostre sistema parlamentari.

En poso tan sols alguns exemples:

- Quin és el grau de consens dels projectes de llei / proposicions de llei presentats?
- Quantes proposicions de llei es presenten? Quin percentatge prospera?
- Quin és el grau d'iniciativa del parlament? (quantes lleis venen de proposicions de llei, no de projectes de llei?)
- Quin és el grau d'acceptació de proposicions de llei de grups minoritaris acceptables per als grups majoritaris? (és a dir: en quin grau s'accepten o es rebutgen proposicions de llei de grups minoritaris pel sol fet de no ser una iniciativa del(s) grup(s) que controla/en la majoria del Consell General?)
- Quines diferències podem observar en els resultats i en els estils de legislació en funció del grau de majoria dels grups majoritaris?
- Quin impacte té l'acció dels grups d'interès en la legislació?
- Quin grau de dissens o d'autonomia mostra el grup de la majoria en relació amb el criteri del Govern? (és a dir, entre els grups majoritaris i el Govern, podem parlar de divisió de poders o seria més ajustat parlar de divisió de tasques?)
- Etc.

En tots aquests àmbits, ens falta molta informació. És raonable emetre molts dubtes, però no tenim elements fiables ni per emetre una crítica ferotge en aquest àmbit ni per defensar a capa i a espasa la manera de legislar del nostre parlament. És urgent poder disposar d'informació fiable en aquest aspecte al més aviat possible, només així es podran plantejar millores per al parlamentarisme.

3. Controlar (*checks and balances*)

En aquest tercer àmbit, els problemes són compartits amb una bona part dels parlaments europeus.

Problema 1: el feble control per part del grup de la majoria. La divisió de poders és entre el parlament i el govern, no entre els grups de la minoria parlamentària i el govern. Com a país, és una gran pèrdua que el grup que disposa de més recursos (més persones, més temps, més capacitat de contractació d'informes, etc.) es desvinculi directament del control parlamentari de l'executiu i es dediqui quasi exclusivament, en aquest tercer àmbit, a una extensió de la defensa del govern davant la resta de grups parlamentaris. D'entre els elements que ajuden a perpetuar aquesta situació podem destacar: l'al·lèrgia a la crítica; el fet que la immensa major part dels pesos pesants dels partits que arriben al Consell se'n vagin al Govern i no es quedin al parlament (i, si es queden, acabin a Sindicatura, des d'on no poden –no han de– exercir aquest control. I un últim apunt: encara que aquest control es doni en el si del partit, tampoc no és òptim, perquè el control s'ha de donar en el si d'una institució pública, amb les garanties per a la ciutadania que dona una institució pública (la de transparència, principalment).

Problema 2: el control superlatiu / escènic de les minories. El problema radicalment oposat el trobem a les minories, per a les quals la major part d'allò que fan els governs és un problema, fins i tot quan saben que es tracta d'un problema menor, d'una qüestió anecdòtica, d'un aspecte impopular però en el qual s'havia d'actuar d'aquella manera per responsabilitat, fins i tot quan no disposen de suficient informació per poder anar més enllà de la sospita... Els efectes d'aquesta conducta: dificulta als ciutadans poder distingir entre crítiques sòlides i raonades i crítiques de cara a la galeria; munició per als grups de la majoria que associen crítica a toxicitat i oportunisme; pèrdua d'oportunitat del control efectiu de l'executiu (beneficis per al conjunt del país) a canvi d'un control cosmètic i propagandístic (que només beneficia, si arriba a fer-ho, al partit que el practica).

Si ens fixem en els efectes combinats dels dos primers problemes, no són menors. Contribueixen a empantanegar el debat parlamentari. Donen ales a la pèrdua de credibilitat de la funció política (l'oposició critica coses que després també acaba fent quan governa; l'executiu defensa a capa i a espasa coses que va criticar quan estava a l'oposició; etc.). I dificulten, finalment, la percepció d'utilitat del parlament per part dels ciutadans (si algunes de les preguntes que es fan només serveixen a l'oposició per lluir-se, a la majoria per amagar-se i al govern per trobar el serrell per no explicar-se, qui hi surt perdent és la ciutadania a què el parlament hauria de servir, perquè es queda sense preguntes i sense respostes, tan necessàries).

Problema 3: un control no coherent amb la filosofia que sembla que hi ha darrere les

circumscripcions. Per què volem circumscripcions territorials si no hi ha un control territorial del poder? (i això concerneix sobretot les majories, perquè són els més laxos en aquest sentit i perquè són els que més circumscripcions territorials han guanyat, si no fos així no serien majoria). De fet, es tracta de circumscripcions territorials quasi-uninominals, però tampoc no ens beneficiem d'aquest aspecte, no es dona aquesta proximitat (pública) entre el conseller territorial i la seva circumscripció, no tenen el despatx (públic) de la circumscripció, etc. Així, paguem un preu molt elevat per disposar d'unes circumscripcions territorials (dèficits en la representació) i no disposem de cap benefici. Mal negoci. (Es pot fer el paral·lelisme amb el senat espanyol, perquè el nostre parlament, tot i ser unicameral, ho és només en el funcionament: tenim un parlament encobertament bicameral en la seva elecció i unicameral en el seu funcionament, amb una elecció territorial que no té cap efecte després en el seu funcionament. Caldria més coherència en aquest aspecte.)

I aquí podem introduir un darrer serrell recercaire: quants cops han votat de manera diferent els consellers d'una territorial al grup parlamentari a què pertanyen?

Conclusions

He mirat de destacar al llarg del text que precedeix alguns dels problemes que persisteixen en el funcionament del nostre parlamentarisme. La intenció –no pot ser-ho de cap altra manera– és absolutament constructiva. L'objectiu? Contribuir (des d'una lògica dialògica –deliberativa de la democràcia en la línia del que defensen Jürgen Habermas o Seyla Benhabib) a un diagnòstic compartit que ens permeti pensar i construir un millor parlament.

El parlamentarisme és un tarannà, caldria creure-s'ho i no perdre-ho de vista: caldria més obertura a la crítica i al debat, menys actuacions de cara a la galeria, més creure's la divisió de poders, més enfocar-se a què espera d'un parlament una societat democràtica...

Fa un quart de segle, es va configurar un tipus de parlament per tota una sèrie d'equilibris que, en aquell moment, no es van poder superar de cap altra manera. Ara, 25 anys després, és el moment de començar a plantejar-se com podem dissenyar un parlament que contribueixi de manera més sòlida a la seva funció democràtica. Seria interessant, a més, que en la resposta a aquest repte penséssim més des de l'enginyeria política, des de l'orientació a resultats democràtics (que ens representi millor, que legisli més lliurement, que controli més eficaçment el govern, etc.) que no des de la cotilla del respecte a la tradició. Prefereixo la creativitat a la tradició i reclamo més creativitat per poder ser més democràtics. Sovint paguem un preu massa elevat per ser petits sense aprofitar prou els beneficis de la nostra petitesa. Si a més de ser petits ens enganxem massa a la tradició, em temo que seran massa cotilles per pensar com podem aconseguir un Estat més democràtic.

Yvan Lara i Sànchez,

llicenciat i màster en Ciències Polítiques