



El nombre de diputats que ha de tenir un parlament

Pere FIGUEREDA i CAIROL



1- Introducció

En tot règim democràtic hi ha d'haver un sistema de representació (democràcia representativa) que faci que els ciutadans a través del sufragi universal, igual, lliure, directe i secret, es trobin representats i aquests, a través dels seus portaveus democràticament elegits, puguin actuar mitjançant una cambra de representants.

A cada país aquesta cambra ha adoptat el seu propi nom, en funció de les seves particularitats històriques (Consell General a Andorra; *Consiglio Grande e Generale* a San Marino; *Landtag* a Liechtenstein o *Conseil National* a Mònaco), però en definitiva totes aquestes cambres tenen les mateixes funcions: legislativa i de control de l'executiu.

És allò que Kelsen deia a *Essència i valor de la democràcia*, que no hi ha cap més democràcia que la parlamentària.

S'ha de dir que no hi ha sistema de representació idoni, sinó que dins de la imperfecció, cada Estat ha optat per aquell sistema que s'ajustava més bé a la seva idiosincràsia. Així doncs la democràcia perfecta, no existeix, sinó que, com deia Aristòtil a *Ètica i Nicòmac*, la democràcia és el més imperfecte dels sistemes però el més adequat dels sistemes, ja que és el que atén millor el bé comú.

Més endavant, a *Política*, el mateix autor ens dirà que, entre l'oligarquia i la democràcia el millor sistema és el que s'assembla més al segon i és també en aquest darrer text on Aristòtil recull una sèrie de criteris per a un bon funcionament democràtic:

- elegir entre tots els representants de les magistratures;
- que tots manin per torns sobre tots;
- designar els més preparats per als càrrecs que requereixen més coneixements tècnics;
- que els càrrecs siguin de curta durada, bandejar els càrrecs vitalicis i procurar així que les persones no repeteixin en el càrrec llevat de casos excepcionals, i que una mateixa persona no ocupi diversos càrrecs;

- que la justícia sigui administrada entre tots i que s'hagi de retre comptes de l'actuació pública;
- finalment, que l'assemblea del poble serà sobirana per damunt dels càrrecs públics.

Preceptes tots que curiosament tenen una certa retirada amb algunes de les màximes que recull Antoni Fiter i Rossell al *Manual Digest*.

2- Població i divisió territorial dels petits països

L'anàlisi de la composició de qualsevol sistema representatiu parlamentari d'un país no s'entendria sense tenir en compte prèviament dos elements: el territori i la població.

En aquest cas he volgut analitzar la situació dels altres petits estats d'Europa, com són la República de San Marino; el Principat de Mònaco i el Principat de Liechtenstein, ja que les seves característiques els fan equiparables, en la distància, amb Andorra.

En el cas de la *Repubblica di San Marino*, té una superfície: 61,2 km² i el nombre d'habitants¹ és de 33.328. El territori d'aquest petit país transalpí s'estructura territorialment en nou castelli o parròquies: Acquaviva (2.145 hab.), Borgo Maggiore (6.871 hab.), Chiesanuova (1.143 hab.), Montegiardino (967 hab.), Domagnano (3.565 hab.), Faetano (1.177 hab.), Fiorentino (2.548 hab.), San Marino (4.044 hab.) i Serravalle (10.878 hab.). San Marino té un sistema electoral de tipus proporcional, amb una circumscripció nacional. A Andorra sabem que la Constitució de 1993 estableix una doble circumscripció: nacional i parroquial, que mantenint la tradicional especificitat parroquial va introduir aquesta doble circumscripció interpretant el tradicional equilibri parroquial en el conjunt de l'Estat i que si s'hagués establert una sola circumscripció nacional s'hauria alterat.

Un element, aquest, que el diferencia de San Marino, atès que els castelli tenen entre ells una població bastant homogènia, llevat de Serravalle, que fa que el sistema electoral proporcional sigui força equilibrat. A Andorra aquest equilibri poblacional es va trencar amb el fort desenvolupament econòmic de mitjan segle passat, quan les Parròquies baixes varen acabar concentrant la major part de la població del país i que la Constitució, per mantenir part de la representació que fins aleshores havien tingut les Parròquies, primer al Consell de la Terra i més tard al Consell General, va voler equilibrar amb la doble circumscripció parroquial i nacional.

Pel que fa al Principat de Liechtenstein, es troba dividit en dos districtes: Oberland i Unterland. El país té 38.111 habitants,² amb Vaduz com a capital, amb 5.407 habitants; són les altres ciutats importants del país Schaan, amb 5.992 habitants; Tiesen, amb 5.096, i Balzers amb 4.622. Els onze municipis del país, igual com succeeix a Andorra, disposen de molta autonomia.

Finalment, pel que fa al Principat de Mònaco, amb 37.308 habitants,³ s'estructura territorialment en nuclis anomenats *quartiers*. Tradicionalment eren quatre: Monaco-Ville, La Condamine, Monte-Carlo i Fontvieille. Des de les ordenances urbanístiques de 1966 augmentaren fins als deu actuals, si bé administrativament hi ha un sol comú per a tot el Principat.

3- Sistema unicameral o bicameral

Tots els petits estats europeus analitzats es basen en un sistema unicameral. Val a dir que no tan sols en els estats petits s'imposa, sinó que també hi opten els mitjans, mentre que els grans estats són tots bicamerals.

En els petits i mitjans països és obvi que per motius d'efectivitat l'existència de dues cambres de representants no tindria gaire sentit i acabaria afectant el funcionament institucional del mateix país, malgrat que per a determinades qüestions siguin necessàries majories provinents de diputats elegits per diferents circumscripcions, com és el cas d'Andorra, que sense disposar de cambra baixa determinades qüestions parroquials demanen la majoria de consellers elegits en circumscripció parroquial i no nacional.

4- Els representants parlamentaris

Ja hem vist que tots els petits estats europeus són unicamerals. Pel que fa als parlamentaris d'aquestes cambres legislatives, la *Repubblica di San Marino* és la més prolífica en nombre de parlamentaris; així el *Consiglio Grande e Generale* de San Marino està format per 60 diputats (art. 3 de la *Legge* Núm. 36/2002, de 26 de febrer), amb un manament de cinc anys; són electors tots els ciutadans sanmarinesos més grans de 18 anys, si bé per ser elegit cal ser major de 21 anys.

Als dos restants petits estats europeus el nombre de diputats de les seves cambres legislatives és bastant semblant, atès que el *Conseil National* del Principat de Mònaco, d'acord amb l'art. 53 de la seva Constitució,⁴ està format per 24 membres amb un manament de cinc anys, amb la particularitat que 16 diputats són escollits per "escrutini majoritari plurinominal" (tipus senat espanyol) i els 8 diputats restants són elegits amb representació proporcional havent d'obtenir un mínim del 5% dels escrutinis. Amb anterioritat a la Constitució de 1962 Mònaco tenia 12 diputats, que es varen augmentar fins a 18 i finalment amb la modificació de 2002 es va passar als 24 actuals diputats.

Mentre que, per la seva part, el *Landtag* de Liechtenstein va passar dels 15 diputats que establia la Constitució de 1862 a 25 diputats el 1988, que són escollits per un manament de quatre anys, 15 dels quals són elegits pel districte d'Oberland i 10 pel d'Unterland.

Andorra té la particularitat que els actuals 28 Consellers Generals es corresponen amb el nombre mínim de parlamentaris que fixa la Constitució, atès que en l'art. 52 estableix que el Consell General disposarà d'un mínim de 28 Consellers i un màxim de 42, amb un manament establert de quatre anys (art. 51.); per tant, veiem que l'actual Consell General ni de bon tros ha assolit el nombre màxim de parlamentaris que constitucionalment està previst i que, per tant, hi ha marge d'actuació si comparem el nombre d'habitants amb el nombre de diputats. Pel que fa al nombre de diputats comparativament amb la població dels diferents petits països europeus, ens dona el resultat següent:

- **Consell General d'Andorra:** 28 consellers - 74.794 hab.⁵
1 diputat per cada 2.671 habitants.
- **Consiglio Grande e Generale de San Marino:** 60 consellers - 33.338 hab.
1 diputat per cada 556 habitants.
- **Conseil National de Mònaco:** 24 diputats - 37.308 hab.
1 diputat per cada 1.555 habitants.

- **Landtag de Liechtenstein:** 25 diputats - 38.111 hab.
1 diputat per cada 1.524 habitants.

Si extrapolem les dades de diputats/població dels quatre petits estats europeus en relació amb Andorra ens dona el resultat següent:

San Marino / Andorra = 135 Consellers Generals.

Mònaco / Andorra = 48 Consellers Generals.

Liechtenstein / Andorra = 49 Consellers Generals.

Conclusió: la importància d'un parlament reforçat

Quin és el nombre de parlamentaris òptim que ha de tenir un parlament?

Malgrat que un parlament nombrós en nombre de parlamentaris pugui ser impopular, només un parlament reforçat amb un nombre òptim de diputats pot esdevenir garantia de la realització de les dues funcions primordials que té: la funció legislativa, amb l'elaboració de normativa de qualitat, i la funció de control de l'executiu.

En uns moments en què la divisió que Montesquieu recollia a *l'Esprit de les Lleis* és més difusa que mai, en què la preponderància de l'executiu davant el legislatiu i el judicial és més que evident en tots els països del continent europeu, i en què la disciplina de partit i de grup mou el funcionament de molts d'aquests parlaments, es fa necessari reforçar els parlaments estatals, i el Consell General no n'hauria de quedar al marge.

Moltes gràcies per la vostra atenció.

Pere Figuereda i Cairol,
doctor en Dret, advocat i professor de Dret
Administratiu de la Universitat de Girona

1- Font: Upeceds, 2018.

2- Font: Office of Statistics of Liechtenstein, 2017.

3- Font: Institut Monégasque de la Statistique et des Études Économiques (Imsee), 2018.

4- Constitution Monégasque du 17 décembre 1962, révisée par la Loi N° 1.249 du 2 avril 2002.

5- Font: Es tracta de la població estimada el 31 de desembre de 2017. La població registrada és de 80.209 hab. Departament d'Estadística. www.estadistica.ad