

V. 2. DISCURS DE RESPOSTA AL D'INGRÉS DE L'IL·LUSTRÍSSIM SR. JOAN OLIVER ARAUJO A LA REIAL ACADÈMIA DE LEGISLACIÓ I JURISPRUDÈNCIA DE LES ILLES BALEARS

Josep M. Quintana Petrus

El poeta Soló (638 - 558 aC), és qui, per primer cop, introdueix una nova matèria a la poètica: davant l'esforç èpic dels herois antics, ell exalta l'esforç quotidià dels homes per tractar de viure en harmonia; davant les alegries i les penes íntimes, ell enalteix l'intens desig d'igualtat i de prosperitat comunes. De fet, el tema de la seva poesia va ser decididament la salvació de la ciutat. Però el vertader descobriment del poeta va ser d'entreveure una nova via per tractar d'evitar la guerra civil: fer créixer la participació de tots en la gestió comuna.

Soló, en definitiva, endegà un sistema perquè els rics no poguessin abusar dels pobres, féu desvincular el poder de la riquesa i vinculà la sobirania a l'individu; féu corregir la desigualtat econòmica avançant vers la igualtat política; i intentà, sobre tot, que la llibertat deixés d'estar supeditada a la possessió de recursos econòmics.

La història de la democràcia atenenca no és sinó la història del pas progressiu del poder a mans dels ciutadans. Soló, doncs, més tard Clístenes (566 - 493 aC) i Efiltes (mort el 456 aC), i finalment Pèricles (495 - 429 aC) ja al segle V aC, foren les baules més brillants de la llarga cadena per la qual el poder va anar descendant no sense dificultats des dels "elegits pels déus" fins als ciutadans, tot configurant el que entenem per democràcia. No deixa de ser, doncs, curiós que avui, 26 segles més tard, a les nostres democràcies tan avançades com deficientes, moltes de les decisions reals es prenguin cada cop més i més lluny de la ciutadania.

Si hi ha un punt que pot expressar gràficament la divergència entre l'antiga democràcia atenenca i l'actual, és la percepció que tenim d'una certa oposició entre Ells (els que governen) i Noltros (els qui els elegim). Els ciutadà antic -parlam d'Atenes- mai no entendria aquesta dicotomia. Fins i tot sentint-se defraudat per la política de la ciutat, se'n sentiria part. Només

entendria un Noltros. No un Ells. Avui, en canvi, els ciutadans ens veiem sovint enfrontats a Ells, a la política d'Ells. I a la vista del que està passant, podríem potser afirmar que, més d'un cop, la democràcia actual utilitza el sistema del vot i el prestigiós nom de l'antiga per legitimar els interessos d'una oligarquia encoberta. I davant d'aquesta gran impostura, la manca de participació ciutadana, el cultiu silenciós de la desafecció política, les intricades estructures de representació, la mecànica dels partits, els interessos que es defensen, el poder dels grups de pressió, les flagrants desigualtats de fet i, sobre tot, la creixent rasa que hem obert entre Ells i Noltros, basten per afirmar que les nostres modernes democràcies no són, com es diu, una versió realista i adaptada a les necessitats del present de l'antiga democràcia atenenca. No, en molts casos, són mes aviat la seva negació.

La democràcia imaginada i defensada per una llarga sèrie d'individus virtuoses en els temps que anaren de Soló a Pèricles era un projecte antropocèntric basat en la capacitat de raciocini i de justícia dels homes. Però les monarquies que van seguir al temps d'Alexandre feren oblidar aquest projecte i obriren pas novament al vell poder absolut sancionat per la divinitat, que des d'aleshores trobarà llarga expressió en els reis hel·lenístics, en els emperadors romans, en el cesaropapisme cristià, en les monarquies medievals i no serà definitivament qüestionat fins als temps moderns.

Arribats aquests, la lluita declarada contra l'absolutisme i la pretensió de reemplaçar-lo per un sistema de govern representatiu va ser la raó de ser d'un corrent filosòfic que, a finals del segle XVIII, intentà rescatar de l'oblit les antigues idees gregues sobre l'essència política de l'home i sobre la sobirania que emana de la societat en el seu conjunt. I va ser aquesta actitud defensora de les llibertats individuals davant els abusos d'un poder emparat en el seu suposat origen diví, que va rebre el nom de liberalisme, nom sonor sota el qual, amb el temps, val a dir que s'han acollit idees poc afins i de vegades contràries als seus principis.

Tanmateix seria absurd negar que hem superat molts d'aquests estadis amb les constitucions vigents, com l'espanyola de 1978, però tot i això, hem d'observar pens que amb preocupació com, en aquests darrers anys, el desplaçament progressiu de la sobirania que s'ha produït vers els òrgans de decisió de la Unió Europea, no sempre s'ha confiat ni dipositat en institucions que responen als paràmetres democràtics. Perquè ni el Consell Europeu format pels caps d'Estat o de Govern, ni la Comissió europea responen a un principi democràtic ni estan subjectes a un control democràtic pels ciutadans. I tampoc ho està el Banc Central Europeu, a pesar de la incidència que tots aquest organismes tenen sobre les nostre vides.

Pens, doncs, que si volem aconseguir una democràcia que mereixi el seu nom, els ciutadans haurem de concebre i reivindicar més vies d'expressió que el vot i que un sistema electoral just. I és, precisament, del sistema electoral –i més concretament, d'un dels elements que el configuren– que ens acaba de parlar el professor Oliver Araujo al seu discurs d'ingrés a l'Acadèmia– nom aquest amb clares reminiscències gregues per referència a la institució científica i pedagògica que fundà Plató cap a l'any 387 aC als afores d'Atenes-.

Joan Oliver no podia triar una matèria més adient amb la seva trajectòria professional i universitària. Catedràtic de Dret Constitucional des de 1992, ha estat diversos cops membre del Consell Consultiu de les Illes Balears –del qual en va ser president–, mereixedor de nombrosos reconeixements per universitats espanyoles i europees i autor d'una trentena de llibres, així com d'incomptables articles.

El vaig conèixer quan es va constituir el Consell Consultiu, l'any 1993, i vaig treballar al seu costat durant vuit anys, també com a conseller, sota la direcció i el mestratge de Miquel Coll Carreras, un dels cervells jurídics més notables que han conegut les Balears, membre que fou fundador –i president– d'aquesta acadèmia. Jurista inquiet, investigador sagaç i professor brillant, Joan Oliver s'ha fixat en el sistema electoral, entès com un mecanisme clau i indispensable per a l'exercici de la democràcia, i partint –com ha partit– del principi que no hi ha sinó diversos sistemes electorals, que el legislador ha de triar i configurar, ja que cada país pot i ha de cercar el que millor s'adapta a la seva realitat, haurem de concloure que l'anàlisi que acaba de fer és molt aclaridora a l'hora de fixar quin és el grau de salut de la nostra democràcia.

El discurs que acabem d'escoltar –i el treball força més extens que hi ha al seu darrere– és sens dubte un element d'anàlisi jurídica de gran interès, ja que s'emmarca en l'estudi dels aspectes teòrics més importants dels sistemes electorals, contemplats no sols de manera general, sinó concretats també als que s'han establert a ca nostra, la qual cosa ens permet arribar a una sèrie de conclusions que ens poden servir, sens dubte, per fer, com acab d'esmentar, un diagnòstic precís de la democràcia en què ens movem.

De fet, Oliver no s'ha limitat a elaborar un estudi fred, descriptiu i distant dels sistemes electorals en vigor i, més especialment, d'un dels seus aspectes clau: el que determinen les barreres, acceptades en més o menys extensió i amplitud per tots els sistemes, sinó que ha destacat amb una gran nitidesa que aquestes fixen i condicionen –juntament amb molts altres aspectes– el grau de participació dels ciutadans en la vida política, i obren o tanquen les possibilitats d'aquests a l'hora d'incidir en els resultats electorals i, en

definitiva, en el grau de representativitat dels parlaments i dels governs que emanen de les eleccions.

Després de dir que el sistema electoral és l'element nuclear i bàsic de la democràcia representativa, Oliver s'ha referit als factors clau d'aquest sistema. Ens ha parlat del cos d'electors amb dret a vot i de l'opció generalitzada a les democràcies pel sufragi universal (sense el qual cap democràcia avui no seria acceptable); de la circumscripció, com d'aquella zona en la qual els vots emesos constitueixen la base per al repartiment d'escons; de la fórmula electoral, parant esment en les dues més conegudes: la majoritària i la proporcional, així com de les conseqüències que l'una i l'altra tenen en la governabilitat i la representativitat; i de la barrera electoral, que ha definit com *“aquella clàusula establerta per la llei, que fixa el percentatge mínim de vots que ha d'assolir una candidatura per poder participar en el repartiment dels escons en joc en una determinada circumscripció”*.

No és, doncs, un element sense importància, la barrera electoral, ja que marca un tall en el recompte de vots que esdevé determinant perquè la candidatura en qüestió sigui tinguda en compte o, ben al contrari, perquè els vots que aquesta ha obtingut siguin menyspreats. Poca broma, per tant, en això de la barrera, perquè, com ha escrit citant al professor Martínez Sospedra, si s'apliqués als partits polítics la legislació sobre la competència que s'aplica a les societats mercantils és molt probable que la qualificació d'un institut com la barrera electoral oscil·lés entre l'abús de posició dominant i les pràctiques restrictives de la competència. I a ningú no se li escapa que, si bé l'institut s'explica i justifica com una manera de racionalitzar el nombre de partits amb accés al Parlament i d'evitar la fragmentació que podria fer-lo ingovernable, no hi ha dubte que les majories amb capacitat per fixar aquesta barrera a les lleis electorals, poden també utilitzar-la –encara que mai no ho confessaran obertament– per deixar fora de l'assemblea partits minoritaris que els són incòmodes.

Oliver s'ha referit a la doctrina del Tribunal Constitucional espanyol que s'ha anat pronunciant sobre els límits de les barreres electorals, i les ha justificat mentre no sobrepassin aquests límits. Encara que, de fet, si més no en el cas espanyol, no coneixem cap sentència que hagi declarat inconstitucionals aquestes limitacions per més que, en algun dels supòsits vigents, són francament discutibles i poden esdevenir –són paraules del professor Oliver– *“la guillotina dels petits”*.

En un estudi descriptiu i complet, Oliver ha estudiat, doncs, aquestes barreres, la qual cosa l'ha dut a analitzar els diferents tipus d'eleccions

implantades a tot l'Estat, que venen regulades per normes emanades tant del parlament estatal, com dels parlaments autonòmics, tot assenyalant –i no em sembla un fet menor– que cap d'aquestes clàusules limitatives –és a dir que cap barrera– ve fixada per la Constitució espanyola. Totes es deuen, per tant, a les legislacions electorals.

Al seu estudi, Oliver ha parat esment en altres elements tècnics que la llei ha de resoldre, com el d'establir com es computen els vots vàlids i els vots en blanc. S'ha referit també a les conseqüències de la regla D'Hondt que el legislador adoptà a la Llei Orgànica del Règim Electoral General de 19 de juny de 1985 –una llei que ha esdevingut pràcticament inamovible al llarg del temps–, i ha fet després una dissecció de com s'utilitzen aquestes barreres a les eleccions per al Congrés dels Diputats, a les eleccions dels parlaments autonòmics (que presenten, per cert, una diversitat ben curiosa), i a les fixades per a les eleccions del òrgans de govern dels Ens locals.

En aquesta acurada anàlisi, Oliver ha revelat aspectes probablement poc coneguts, com, per exemple, aquell que demostra que una barrera del tres per cent dels sufragis –la més baixa de totes les establertes a Espanya i que s'aplica a les eleccions generals de diputats a Corts– només és efectiva en una circumscripció que tingui assignats més de vint-i-quatre escons (per tant, només produeix efectes limitatius a províncies com Madrid o Barcelona, que elegeixen més de 30 diputats), però alhora ha deixat també molt clar que la barrera pot arribar a ser un element clau de la llei electoral per afavorir determinades minories, tot esmentant la Llei 6/2000, del Parlament Basc, que modificava la llei 5/1990, de 15 de juny, i reduïa al tres per cent l'antiga barrera que fixava el cinc per cent “para defender –segons deia l'Exposició de Motius– la necesaria pluralidad política y la representación legítima de los partidos minoritarios”. Però Oliver no dubta que aquesta va ser la manera com el Partit Nacionalista Basc garantí a Ezker Batua-Berdeak –que havia estat l'única formació política no nacionalista que, el 1998, havia signat el Pacte d'Estella on es pugnava per la sobirania d'Euskadi– la seva presència parlamentària a la legislatura següent. Però ha deixat molt clar que, ordinàriament, les barreres s'empren, sobretot, per limitar l'accés a les assemblees corresponents de partits o coalicions incòmodes per al poder.

Sigui com vulgui, el fet és que, no sols l'Estat, sinó també les Comunitats autònomes han establert –més o menys intensament i qualsevulla que hagin estat els partits majoritaris responsables de la decisió– barreres electorals als seus respectius estatuts d'autonomia. I com molt agudament ha explicat el professor Oliver, totes ho han argumentat jurídicament, per bé que s'han guardat les motivacions polítiques, que -no ens enganyem- són, tanmateix,

les que ha provocat aquesta gran varietat de barreres, fins al punt que podem establir sis graus de limitació, que van des del més permissiu (el que fixa el límit del tres per cent a la respectiva circumscripció), al més restrictiu, aquest grau sisè que hem de situar la Comunitat autònoma de Canàries.

És clar que si acudim a les Exposicions de Motius de les lleis electorals, sempre trobarem la corresponent justificació de les barreres mínimes en benefici d'una major participació i representació ciutadanes per afavorir la governabilitat. Totes les lleis diuen, amb aquestes o d'altres paraules, que, amb la barrera establerta, s'obté una major vinculació de la ciutadania amb les decisions polítiques. I fins i tot a la llei electoral canària trobem justificacions d'aquesta mena, encara que Oliver no es deixi enganyar fàcilment i afirmi –citant Ríos Rull– que el sistema electoral canari posa de relleu que les barreres electorals d'aquelles illes persegueixen directament excloure determinades formacions que, si bé en el conjunt de l'arxipèlag són minoritàries, tenen, en canvi, molta força en una illa determinada, però que, a causa de la limitació, no poden accedir al parlament. I sense anar tan lluny, pens que també noltros som conscients que la Llei 4/1995, de 21 de març, de modificació de la Llei 8/1986, de 26 de novembre, electoral de la nostra Comunitat Autònoma, per més que a l'Exposició de Motius s'afirmi que persegueix “la màxima eficàcia en l'actuació del Parlament”, el que cercava en realitat era, com molt bé denuncia Oliver, barrar el pas al Parlament d'un partit amb nom i llinatge, encara que no ho va aconseguir.

Si bé, doncs, en aquest cas la barrera no assolir els propòsits ocults que perseguia, sí que ho ha aconseguit a d'altres comunitats, barrant –mai més ben dit– el pas a formacions incòmodes per al poder, la qual cosa em sembla, com a mínim, criticable.

Molt interessant és també l'anàlisi que Oliver ha fet de les sentències del Tribunal Constitucional que, davant el silenci de la Constitució en relació a les barreres, ha tingut sempre un posicionament favorable en defensa d'aquests límits. I ja sigui mirant de reüll la història democràtica espanyola més propera –la de la Segona República– o experiències de sistemes proporcionals que han produït greus problemes –i aquest seria el cas de la República de Weimar, a Alemanya– ha conclòs que les barreres eren lícites davant “*el riesgo que en relación a tales objetivos institucionales supone la atomización de la representación política*”. Per això no ha dubtat a l'hora de decretar constitucional, en la sentència que resolva el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Defensor del Poble contra la disposició transitòria, primera, punt 2, de la Llei Orgànica 10/1982, d'agost, de l'Estatut d'Autonomia de Canàries, a pesar que, aquesta barrera deixava

fora del Parlament un partit que, en una illa determinada, va assolir el 29 per cent dels vots.

De fet, com remarca molt bé Oliver, el T.C. no ens ha dit mai quina barreja seria inconstitucional. Simplement s'ha limitat a declarar constitucionals les que avui s'estableixen a aquesta diversa legalitat electoral espanyola, alhora que elaborava una doctrina que, molt diplomàticament, Oliver ha conceptuat d'ambigua i que jo m'atreveria a qualificar de molt conservadora i més aviat covarda.

He de confessar que cada vegada que escolt els arguments que s'exposen per justificar les limitacions de la participació ciutadana, cosa que es fa sempre amb bells eufemismes dient que així s'assegura la governabilitat, em fa l'efecte que m'estan aixecant la camisa. Sí, tenc la impressió que m'enganyen quan escolt que és perillós –i, per tant, inconvenient– acudir a la consulta directa als ciutadans, per importants que siguin les qüestions a resoldre, afirmant que els referèndums, com les escopetes, els carrega el diable; o quan veig que es dissuadeix la ciutadania de participar i d'intervenir directament afirmant que el poble no té prou coneixements tècnics per a la presa de decisions i es propaga una mena de temor afirmant que, de tenir el poble autoria en les decisions polítiques, seria fàcilment presa de la demagògia.

Accept, perquè no sóc innocent, que en totes aquestes situacions de consulta popular hi pot haver intents de manipular la ciutadania (basta veure molts dels arguments falsos que, sense rubor, van utilitzar els defensors del Brexit), però pens que els perills són sempre menors que les bondats que tindria una democràcia més directa i participativa que la nostra, de la qual el ciutadà fàcilment abdica en observar que sovint l'impedeix de ser precisament això: ciutadà, convençut que, en el fons, no té res a dir, perquè té la percepció que ningú no li farà cas, ja que les decisions importants per al país les prenen les cúpules d'uns partits que, emparats en un sistema electoral que els dona tot el poder, amb prou feines pot fer res més que dipositar el vot dins l'urna. I dic això conscientment perquè al ciutadà se li ha tret qualsevol facultat per alterar aspectes clau del sistema, i s'ha d'empassar, tan sí com no, les llistes barrades i tancades que han aprovat els dirigents nacionals dels partits, que li impedeixen de votar per candidats que els siguin més propers, o d'escollir entre candidats que es presenten per llistes diferents, o d'optar per candidatures minoritàries, perquè saben que mai aquestes candidatures no accediran als parlaments, ja que les barreres electorals els ho impedeixen. En definitiva, per influir en la presa de decisions, la qual cosa empeny els ciutadans a abdicar dels seus compromisos i els decanta vers aquest reconegut desencantament de la política que tots constatam i lamentam, a pesar que la política és l'activitat cívica més important a què estan cridats.

I si alguna cosa ens ha ensenyat la crisi que hem viscut aquests darrers anys és, precisament, que els ciutadans estem cridats a reconquerir la Política. Aquest, i cap altre, és el vertader repte del nostre temps. Perquè les nostres democràcies necessiten urgentment canvis estructurals profunds, perquè els problemes que ens afecten demanen solucions polítiques –no només tècniques–, i perquè aquestes solucions i aquests canvis –que més d’un cop demanen canvis legislatius– mai no vindran propiciats des del vèrtex, perquè són contraris als interessos dels poderosos. I una cosa més: si volem lluitar seriosament contra els populismes demagògics que han sortit darrerament arreu del món occidental (tant en el camp de les dretes com de les esquerres), no ho hem de fer restringint el paper dels ciutadans en l’exercici de la democràcia, sinó *cercant respostes polítiques als problemes reals*. Aquest és el repte a què ens enfrontem.

I d’aquest repte només ens separa una voluntat decidida de dur-lo a terme: la nostra implicació. Convençuts que no es pot construir un món diferent sobre una societat indiferent. Aquí, doncs, hi ha molt per fer. Gairebé tot està per fer. Des d’arbitrar mecanismes per a la participació ciutadana en la presa de decisions polítiques fins redactar noves lleis electorals que ens empenyin a votar i no siguin cotilles per a la democràcia. Des d’obrir noves vies per introduir regularment iniciatives legislatives, fins convertir els referèndums en un exercici, no diré freqüent de sobirania, però que no sigui, com és, de fet, un dret que esdevé teòric però impracticable. Pens que només així, reconquerint la política, podem esperar canvis profunds i retornar a la democràcia el sentit etimològic i primigeni que li donaren els grecs.

Enhorabona, per tant, doctor Oliver pel seu magnífic discurs, i benvingut al sí d’aquesta Reial Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de les Illes Balears, una corporació que té per objecte d’aprofundir en l’estudi del dret, en l’anàlisi crítica de les nostres institucions i –no podria ser d’altra manera– en la idea de fer més palesa al ciutadà la necessitat de participació en la vida democràtica.