Memòria justificativa i econòmica de la proposició de modificació de la Llei 44/2022, del 12 de desembre, de text consolidat qualificada del règim electoral i del referèndum

***1* - Memòria justificativa**

Aprovada l'any 1993, la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum ha estat reformada en nou ocasions. Destaquen les reformes per a introduir criteris de paritat (2022), per millorar les garanties en l'exercici del vot per a les persones amb discapacitat (2021), per ampliar les modalitats de vot al vot per correu (2014) o per crear la Junta Electoral (2000). Altres reformes han servit per tal de millorar i aclarir el redactat de la norma, però cap modificació no ha tocat mai elements estructurals de les eleccions andorranes.

Des de l'entrada en vigor del règim constitucional electoral i del referèndum, Andorra ha celebrat un total de nou eleccions generals. Fins ara, tots els comicis s'han desenvolupat amb absoluta normalitat i d'acord amb el conjunt de garanties procedimentals que preveu la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum. L'evolució de la societat andorrana i la pràctica institucional reclama, tanmateix, una revisió de la norma electoral per tal d'afavorir el desplegament d'un sistema més proporcional que ajusti els vots obtinguts amb la representació efectiva de cada candidatura dins la cambra legislativa. Una reforma que, amb ajustaments ben mesurats, en cap cas hauria de suposar una alteració de l'estabilitat governamental de la qual ha gaudit Andorra al llarg de la seva etapa constitucional.

En els últims anys, s'ha fet cada cop més latent un procés de progressiva desconnexió entre actors polítics i societat civil. Aquesta desconnexió, que s'emmarca en un procés global de desafecció política, es caracteritza per uns nivells creixents d'abstencionisme. És a dir, que la participació electoral d'Andorra mostra una tendència descendent sostinguda en el temps, però que ha estat particularment intensa des dels anys noranta, quan superava - inclús - el

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=a2a84fec-2a24-4ac6-a5c7-6abfb5266d40 emprant el codi segur de verificació.

80% de participació. Avui dia, en canvi, les eleccions generals d'Andorra se sustenten per uns nivells de participació pròxims al 60%, fet que revela aquest procés de desarrelament progressiu dels ciutadans envers els diferents actors polítics del país.

Convé posar en valor l'estudi "L'abstenció al Principat d'Andorra" publicat l'any 2016 per l'Institut d'Estudis Andorrans, el quan ens alerta sobre la creixent disminució de la participació política, tant en les eleccions generals com en les comunals. L'any 2009 és quan es registra una primera davallada en els nivells de participació electoral, baixant a un 74% el 2011, un 66% l'any 2015, recuperant lleugerament fins a un 68,32% per les eleccions generals general del 2019 i, de nou, disminuït fins al 66,95% més recent (2023). En aquest sentit, és alarmant destacar que els joves (entre 18 i 25 anys) són el grup que menys participa en les eleccions. Es tracta d'un 55% per les darreres eleccions generals i un feble 37% en el cas de les comunals. Segons l'anàlisi desenvolupada per l'Institut d'Estudis Andorrans, predomina entre els joves andorrans la sensació d'inutilitat del vot i una persistent desconnexió envers els processos democràtics. Aquest fet és preocupant en la mesura que les noves generacions seran les encarregades d'estimular la democràcia andorrana en els pròxims anys. Si aquestes franges d'edat deixen de participar en els diferents comicis, l'horitzó electoral d'Andorra quedaria en mans d'un grup cada cop més reduït de ciutadans *actius*. Els efectes potencials d'aquest escenari en cap cas poden ser esperançadors per una comunitat política de dimensions reduïdes com la nostra.

D'entre tots els factors que expliquen aquesta dinàmica de creixent abstencionisme i desafecció política, destaquen aspectes sociològics com l'educació o el nivell socioeconòmic, aspectes psicològics com un baix interès per la política i la desconfiança envers partits polítics i institucions, a més d'altres factors conjunturals com la pèrdua de poder adquisitiu, les

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=a2a84fec-2a24-4ac6-a5c7-6abfb5266d40 emprant el codi segur de verificació.

campanyes de desinformació en les diferents xarxes socials, la residència fora del país o la polarització política. Per tant, aquest és un procés d'àmbit global que afecta no només Andorra, sinó que també a la resta de democràcies occidentals. Tanmateix, la creixent desafecció política és especialment negativa per la democràcia andorrana, conseqüència directa d'una realitat demogràfica singular. A saber, mentre que el nombre d'electors d'Andorra ha experimentat un creixement substancial en les últimes dècades, passant de les 3.648 persones l'any 1981 a les 30.401 per les darreres eleccions generals, el cos electoral d'Andorra continua caracteritzat per una desproporció entre nacionals i persones estrangeres residents a Andorra. Tenint en compte aquest element estructural en la vida política del Principat, és encara més urgent afavorir uns bons nivells de participació política.

De nou, convé recordar que el manteniment d'uns nivells de participació política actius i vibrants representa el pilar de la democràcia moderna. Quan els ciutadans rebutgen participar, s'erosiona el bon funcionament dels afers públics i, a més a més, es minimitza el control ciutadà sobre el poder polític. Per això, el conjunt d'estats occidentals afronten en el desafiament de promoure la participació ciutadana a tots els nivells d'eleccions. Aquest és, sense cap mena de dubte, un element fonamental per a garantir que les decisions públiques s'alineen el màxim possible amb l'interès general.

Així, la present proposició de Llei pretén afrontar la qüestió del creixent abstencionisme a Andorra, revitalitzant la nostra democràcia mitjançant l'establiment d'un model inspirat de les llistes obertes. A saber, el sistema de candidatures unipersonals on se segueix el principi "un escó, un vot". Sense cap mena de dubte, aquesta en cap cas és una reforma innovadora per Andorra, ja que històricament la de les llistes obertes ha estat la norma a Andorra, més o menys fins a l'aprovació de la Constitució l'any 1993. En tot cas, resulta evident que apostar

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=a2a84fec-2a24-4ac6-a5c7-6abfb5266d40 emprant el codi segur de verificació.

per l'establiment d'un model de representació més proporcional reforçarà el lligam entre el ciutadà i el representant polític, minimitzant el control unilateral que exerceixen actualment els partits polítics en la configuració de les llistes electorals. Així ho recull, de fet, l'estudi de l'any 2016 de l'Institut d'Estudis Andorrans en l'apartat relatiu a propostes de reforma. En tot cas, és evident que les llistes tancades i bloquejades afebleixen enormement la capacitat dels ciutadans per exercir un escrutini i control efectiu sobre els seus representants polítics. Bàsicament pel fet que, més enllà d'elegir la candidatura preferida, els electors manquen de la capacitat de *premiar* o *castigar* a candidats en concret, independentment del seu color polític.

Així doncs, aquesta reforma pretén recuperar l'esperit participatiu que històricament ha definit la vida política andorrana, reforçar el vincle que uneix electors amb els seus representants polítics i, per acabar, revitalitzar la democràcia andorrana donant un nou impuls que permeti contrarestar els nivells cada cop més preocupants d'abstencionisme electoral. En efecte, la principal fortalesa dels models inspirats de les llistes obertes el trobem en el fet que reforcen el control genuí dels ciutadans sobre qui és escollit. D'aquesta manera, si els electors no s'avenen amb l'ordre de candidats que aporta cada partit, poden revertir-los o inclús dividir el seu vot entre les diferents candidatures (i.e sistema de *panachage*).

Tenint en compte la complexitat que suposa alterar unes normes electorals que gaudeixen d'una certa estabilitat i que ja han estat interioritzades per la ciutadania, la present modificació de Llei afecta - únicament - a les circumscripcions parroquials de les eleccions generals. Bàsicament, els electors passaran a tenir tants vots com escons en joc en les diferents circumscripcions parroquials, disposant així d'un màxim de dos vots (un per cada escó en joc) i un total de 3 vots (amb l'afegit del vot relatiu a la circumscripció nacional).

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=a2a84fec-2a24-4ac6-a5c7-6abfb5266d40 emprant el codi segur de verificació.

2 - Memòria econòmica

El sistema electoral d'Andorra es caracteritza pels següents elements fonamentals. Primer, la presència d'un cos electoral relativament desproporcionat respecte a la població total resident a Andorra. En poques paraules, la rigidesa de la norma andorrana sobre l'obtenció de la nacionalitat implica que el volum d'electors per a cada elecció general no arribi al 50% de la població total. Per tant, els creixents nivells de desafecció té uns efectes particularment nocius pel nostre país en la mesura que redueixen encara més un cos electoral que ja de per si és petit. Segon, les eleccions generals mantenen vuit circumscripcions, fet que provoca que els electors disposin de dos vots (el relatiu a la circumscripció nacional i el referent a la parroquial). En aquest sentit, l'elecció de consellers parroquials és una activitat àmpliament arrelada en l'imaginari col·lectiu dels andorrans. Això facilita encara més la introducció de mecanismes que maximitzin el lligam entre candidats i electors, de l'àmbit local però amb una incidència directa sobre la configuració nacional. Tercer, tant les llistes electorals de la circumscripció nacional com de la parroquial, segueixen un format de llista plurinominal, tancada i bloquejada. La conseqüència directa d'aquesta regla és que l'elaboració de les llistes de candidats pertany en exclusiva als partits polítics, fet que anul·la per complet la capacitat dels ciutadans d'incidir directament en el repartiment dels escons, més enllà d'expressar la seva preferència partidista. Altres aspectes singulars del sistema electoral andorrà fan referència a la manca d'un llindar electoral, a l'ús de la quota proporcional de Hare en el repartiment d'escons per la circumscripció nacional, el sistema majoritari anomenat *first-past-the-post* per les circumscripcions parroquials o a la repartició equilibrada d'escons per parròquia com un fet que desajusta el pes del vot individual en funció del lloc de residència.

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=a2a84fec-2a24-4ac6-a5c7-6abfb5266d40 emprant el codi segur de verificació.

Tenint en compte els fonaments sobre el qual reposa el sistema electoral d'Andorra, és evident que existeix un cert marge de maniobra per tal de promoure una participació més efectiva per part dels ciutadans. En especial, destaca la possibilitat de flexibilitzar la rigidesa que envolta les llistes electorals, marcades com s'ha esmentat pel seu caràcter tancat i bloquejat. Idealment, un bon sistema electoral proporcional apostaria pel desenvolupament de llistes obertes o, alternativament, llistes tancades però desbloquejades. Tanmateix, és evident que el grau de complexitat dels sistemes electorals és un factor que també pot acabar desincentivant el vot. És a dir, per molt proporcional que siguin les eleccions, si les normes que les regulen són poc intuïtives pels ciutadans, aquesta complexitat normativa els pot acabar allunyant el vot. En el cas d'Andorra, per tant, s'ha de ser especialment curós a l'hora de flexibilitzar el nostre sistema electoral, particularment en el cas de la llista nacional on, amb 14 escons en joc, és difícil que els ciutadans puguin disposar de tota la informació i temps necessari per a valorar cadascun dels candidats. Les circumscripcions parroquials de les eleccions generals, en canvi, sí que obren la porta a una eventual reforma. La raó és que amb només 2 escons en joc, i amb un volum d'electors relativament baix, és clarament factible el fet d'afavorir un lligam més estret entre electors i candidats. Aquesta Llei va en una direcció similar, mitjançant l'establiment d'un sistema de candidatures unipersonals en les quals se segueix el principi "un escó, un vot".

Antigament, les eleccions andorranes es caracteritzaven pel manteniment de les llistes obertes, sota el precepte que aquestes garantien un control més efectiu sobre els representants polítics. En efecte, aquest és un mecanisme especialment rellevant en unitats polítiques de dimensions reduïdes com l'andorrana. Així ho reconeixen diversos informes internacionals, els quals posen de manifest que la introducció d'un sistema de representació proporcional de llistes obertes maximitza els nivells de representativitat demogràfica dels

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=a2a84fec-2a24-4ac6-a5c7-6abfb5266d40 emprant el codi segur de verificació.

parlaments i, alhora, estimula el sorgiment d'una forma de govern més consensual. Això és conseqüència directa del fet que, les llistes obertes, permeten desacoblar l'elecció de quin partit polític donar suport i a quins candidats votar. L'habilitat de separar aquestes eleccions pot ajudar els votants a castigar/premiar candidats polítics en concret, independentment de la llista de la qual formin part.

En aquest context, convé tenir present que els sistemes de representació proporcional de llistes obertes són poc freqüents en la mesura que es tracta d'un sistema electoral que es caracteritza pel seu gran nombre de variacions. Especialment, pel que fa a la manera en la qual és implementat i no tant pel fet de comptar amb una sèrie de normes comunes. Per això, especialistes de sistemes electorals acostumen a definir les llistes obertes com un *concepte* més que un *sistema*[1]. En tot cas, la majoria dels sistemes de representació proporcional de llistes obertes es diferencien pels següents punts[2].

1. Els límits referents a l'abast del vot. Per exemple, si els votants han de votar per una llista o bé per un o més candidats; el nombre màxim de candidats per als quals es pot votar o; si existeix l'opció de votar per candidats de diverses llistes (i.e sistema de *panachage*[3]);
2. El format en què es presenten les llistes de candidats dins la papereta;
3. El nombre de llistes que una agrupació partidista pot presentar en cada circumscripció electoral;
4. La possibilitat de presentar candidats o llistes independents;

[1]IDEA. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Open List Proportional representation. The Good, the Bad and the Ugly*.
[2] IDEA. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Open List Proportional representation. The Good, the Bad and the Ugly*.
[3] El *panachage* és un sistema electoral que permet als ciutadans distribuir els seus vots entre candidats individuals pertanyents a diferents agrupacions partidistes.

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=a2a84fec-2a24-4ac6-a5c7-6abfb5266d40 emprant el codi segur de verificació.

5. El llindar electoral que els candidats han d'assolir per a poder ser escollits;
6. El mètode utilitzat per aplicar la representació proporcional.

Pel que fa als beneficis potencials dels sistemes de representació proporcional inspirats de les llistes obertes, destaca el fet que aquesta tipologia de sistemes electorals tendeixen a generar taxes de participació més elevades que els sistemes majoritaris amb llistes tancades, perquè fereixen una representació més equitativa i redueixen la sensació d'alineació. En aquest sentit, convé reforçar la relació directa entre ciutadans i representants, ja que aquesta té un impacte directe en la participació política[4]. Aquesta és, de nou, una observació que s'emmarca en les aportacions de Gallaguer i Mitchell[5], qui ens recorda que els sistemes electorals poden tenir una incidència potencial en la vida política d'un país, en la seva qualitat democràtica, en la qualitat del Govern i, inclús, en la qualitat de vida de les persones. En una línia similar, Kselman[6] indica que els legisladors aportaran els votants amb un nivell superior de béns públics dins un sistema de representació proporcional de llistes obertes, en comparació amb les llistes tancades.

En el cas d'Andorra, no podem menystenir el fet que si ens fixem en els resultats de les últimes eleccions en 127 països, tan sols en 13 el resultat és menys proporcional que a Andorra. En efecte, aquests alts nivells de desproporcionalitat és producte del sistema de vot en les set circumscripcions parroquials on, inclús obtenint el 49,99% dels vots, pots quedar al marge de la representació política. Per això, la reforma plantejada troba un punt d'equilibri que promou una representativitat més elevada del sistema electoral, benentès, sense posar en risc els

[4] Franziska Deutsch (2022). *The Oxford Handbook of Political Participation.* Chapter 30: Political Participation across Cultures.
[5] Gallaguer, M., & Mitchell, P (Eds.). (2008). *The politics of electoral systems* (p.4). Oxford University Press.
[6] Kselman, Daniel M (2019). *Public goods equilibria under closed- and open-list proportional representation*.

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=a2a84fec-2a24-4ac6-a5c7-6abfb5266d40 emprant el codi segur de verificació.

bons nivells d'estabilitat governamental d'Andorra. Així ho demostra la realitat política d'altres països que mantenen un sistema electoral de llistes obertes com, per exemple, el cas de Luxemburg, Suïssa o Finlàndia.

A banda d'això, la reforma proposada també suprimeix la disposició (article 21) que limita el nombre de candidatures que els electors poden signar. Segons l'anàlisi de les eleccions andorranes desenvolupada per l'Oficina d'Institucions Democràtiques i Drets Humans (ODIHR) de l'OSCE i la Comissió de Venècia, el paràgraf 77 de les *Directrius sobre la Regulació de Partits Polítics* (2010) estableix que, "per tal de millorar el pluralisme i la llibertat d'associació, la legislació no hauria de limitar un ciutadà a signar una llista de suport per a només un partit". Aquesta disposició podria també soscavar la confiança dels votants en el secret del seu vot, ja que la signatura a favor d'un candidat podria ser vista com una mostra de potencial suport a aquell candidat.

Malgrat l'amplitud que caracteritza el sistema de representació proporcional de llistes obertes, aquesta complexitat no implica necessàriament un increment notable del cost pressupostari destinat a l'organització de les eleccions generals. Fonamentalment, perquè la reforma plantejada minimitza l'impacte de la reforma, limitant aquesta únicament en les circumscripcions parroquials i mantenint l'estructura actual relativa a les candidatures[7]. A tall d'exemple, en les passades eleccions generals, es va estimar un cost de 90.428 euros destinats a la impressió del material informatiu i electoral. *A priori*, no disposem de cap indicador que ens faci pensar en un increment substancial d'aquesta partida.

[7] En poques paraules, el que és planteja és un canvi en el tipus de candidatures, passant d'un model de candidatures plurinominals (amb 5 candidats per cada papereta) a un de candidatures uninominals (amb un sol candidat).

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=a2a84fec-2a24-4ac6-a5c7-6abfb5266d40 emprant el codi segur de verificació.

3 - Integració de la perspectiva de gènere

La integració de la perspectiva de gènere en l'aprovació de les polítiques públiques constitueix una obligació legal d'acord amb l'article 5 de la Llei 13/2019, del 15 de febrer, per a la igualtat de tracte i la no-discriminació.

A més a més, els articles 30 i 45 de la Llei 6/2022, del 31 de març, per a l'aplicació efectiva del principi d'igualtat de tracte i d'oportunitats i a la no-discriminació entre dones i homes exigeixen que els projectes i proposicions de Llei prevegin l'impacte de gènere en les diferents disposicions normatives. De manera similar, el reglament del Consell General contempla en l'article 103 la necessitat d'incloure la perspectiva de gènere en les proposicions de Llei.

Així doncs, un cop analitzada la present proposició de modificació de la Llei 44/2022, del 12 de desembre, de text consolidat qualificada del règim electoral i del referèndum, en ressurt un efecte innocu al tomb d'aquesta qüestió. Tanmateix, mereix ser considerat el fet que, actualment, la Llei del règim electoral d'Andorra estableix en l'article 16 la participació equilibrada de dones i homes. En efecte, en les candidatures a eleccions generals i comunals la composició de les llistes electorals ha de ser equilibrada, garantint que cadascun dels sexes suposin com a mínim el 40%. Aquest principi d'igualtat de gènere també aplica a les llistes relatives a les circumscripcions parroquials de les eleccions generals, però diluint el grau d'exigència "procurant el major equilibri numèric possible". Així doncs, amb l'establiment de les llistes obertes es dilueix aquest principi d'igualtat de gènere per tal de maximitzar la capacitat de decisió de l'elector envers el seu candidat preferit. En aquest sentit, els investigadors Jones i Navia (1999)[8] conclouen que l'adopció de quotes en sistemes de

[8] Mark P. Jones and Patricio Navia (1999). Assessing the Effectiveness of Gender Quotas in Open-List Proportional Representation Electoral Systems. *Social Science Quarterly*, Vol. 80, No.2 (June 1999), pp. 341-355.

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=a2a84fec-2a24-4ac6-a5c7-6abfb5266d40 emprant el codi segur de verificació.

representació proporcional de llistes obertes no tindrà un efecte positiu en el percentatge de dones electes, tal com sí que passa en els sistemes de llistes tancades. No obstant això, convé recordar que la introducció del sistema proporcional de llistes obertes previst en aquesta proposició de modificació entraria en vigor, únicament, en les circumscripcions parroquials de les eleccions generals. Per tant, la possible distorsió que pogués generar la introducció d'un sistema de llistes obertes quedaria efectivament corregit pel principi d'igualtat entre homes i dones sobre el que es fonamenten les llistes nacionals.

Aquest document és una còpia autèntica del document electrònic original. Podeu comprovar la seva validesa a https://registre.consellgeneral.ad/Consellers/ValidarDocuments.aspx?csv=a2a84fec-2a24-4ac6-a5c7-6abfb5266d40 emprant el codi segur de verificació.