

## DOCUMENTS

**TIPUS:** Publicació

**NOM:** BCG-3-2026 3.3.1 Criteri Govern Propo llei modif Llei44-2022 electoral-referendum

**UNITAT:** Serveis Generals

**ORIGEN:** Administració

**CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ:** 6ce9481e-0cb1-4f7c-8332-88fea594184d

**CODI SEGURO DE VERIFICACAO:** 0cc9481e-0cb1-477c-8332-80fca594184d  
**IDENTIFICADOR:** ES XXXXXXXXXX 2026 00000000000000000000000000000060910

**ESTAT D'ELABORACIÓ:** Signat/validat

## REFERÈNCIES

**EXPEDIENTS:** C1300-0586/2025

## SIGNATURES

**CONSELL GENERAL (SIGNATURA):** 13/01/2026 12:58

**CARLES ENSENYAT BEIG:** 13/01/2026 13:08



**CONSELL GENERAL**  
**PRINCIPAT D'ANDORRA**

Butlletí del  
**Consell General**

Any 2026 - Número 3/2026 - 13 de gener del 2026

### 3. PROCEDIMENTS ESPECIALS

### 3.3.1. Proposició de llei qualificada d'iniciativa parlamentària

## Edicte

El síndic general, d'acord amb les previsions de l'article 90 del Reglament del Consell General,

Disposa

Publicar el criteri del Govern relatiu a la **Proposició de Llei qualificada de modificació de la Llei 44/2022, del 12 de desembre, de text consolidat qualificada del règim electoral i del referèndum.**

Tot el que es fa públic per a general coneixement i efectes.

Casa de la Vall, 13 de gener del 2026

Carles Ensenyat Reig  
Síndic General

## Butlletí del Consell General

Barrutí del Consell General  
Carrer de la Vall, 9-13 - AD500 Andorra la Vella - Principat d'Andorra - Tel. +376 877 877 - [www.consellgeneral.ad](http://www.consellgeneral.ad)  
Dipòsit legal: AND.282-2021

**DOCUMENTS**

TIPUS: Carta

NOM: E-38-2026\_2\_Criteri\_Propo\_Llei\_modif\_Llei44-2022\_electoral\_referendum.pdf

UNITAT: Serveis Generals

ORIGEN: Administració

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ: 3c8ac468-698c-487a-9ec8-14508c362185

IDENTIFICADOR: ES\_XXXXXXXX\_2026\_0000000000000000000000000060906

ESTAT D'ELABORACIÓ: Definitiu

**REFERÈNCIES**

EXPEDIENTS: C1300-0586/2025

REGISTRE D'ENTRADA: 0038-2026 - 13/01/2026 12:44

**SIGNATURES**

XAVIER ESPOT ZAMORA: 13/01/2026 12:33

CONSELL GENERAL (SIGNATURA): 13/01/2026 12:48

Criteri del Govern relatiu a la Proposició de Llei presentada el 16 de desembre del 2025, pels M. I. Srs. Cerni Escalé Cabré i Pol Bartolomé Areny, president i conseller general, respectivament, del Grup Parlamentari de Concòrdia, sota el títol de **Proposició de Llei qualificada de modificació de la Llei 44/2022, del 12 de desembre, de text consolidat qualificada del règim electoral i del referèndum.**

El Govern ha examinat la Proposició de Llei esmentada i d'acord amb el que disposa l'article 103.2 del Reglament del Consell General, el Govern manifesta tot seguit el seu criteri.

El text presenta diverses propostes de modificació –algunes força substantives– del règim electoral que regula les eleccions al Consell General. Aquestes propostes es concreten essencialment en la voluntat de (re)introduir un model equivalent a les llistes obertes preconstitucionals, inspirat en la noció del que es coneix com a *l·listes obertes amb proporcionalitat*. Aquest és l'aspecte essencial i més innovador de la reforma proposada, i que es descompon en diversos elements que es comentaran al llarg de l'informe.

D'altra banda, també es planteja suprimir la limitació de candidatures per signar per part dels ciutadans, així com un cert ajustament dels objectius de paritat de gènere en les dos modalitats de circumscripció del nostre sistema electoral per a les eleccions del Consell General.

Finalment, cal també remarcar que es deixa de banda qualsevol possible modificació del règim electoral que regula les eleccions dels consells de comú.

Dels elements que anteriorment hem esmentat, té una rellevància especial –i de fet constitueix el nucli del text que examinem– la proposta que introdueix les llistes obertes proporcionals en les circumscripcions territorials. Aquest plantejament afecta de manera directa el que s'anomena de manera específica *sistema electoral* (noció que, tècnicament parlant, defineix la part del règim electoral en què s'estableix una combinació de regles, fórmules i mecanismes que tradueixen els vots emesos pels

electors en escons d'un parlament i que, per tant, prescriuen com es distribueixen els escons esmentats entre partits o candidats).

Aquests criteris de traducció de vots en escons formen la part essencial d'un determinat règim electoral, ja que determinen com un sistema polític democràtic articula i concreta el principi de representativitat, i condicionen com s'articula el seu sistema de partits polítics. Aquest és un dels temes centrals de la ciència política moderna i un dels que més debats acadèmics i polítics han anat generant en diversos períodes i contextos històrics.

El sistema electoral articula una determinada manera de concretar un dels nuclis del principi democràtic –la representativitat–, i ho fa triant entre les múltiples opcions possibles que el dret constitucional i la ciència política li ofereixen; d'altra banda, un dels objectius dels processos electorals implica la formació de majories de govern que han de ser capaces de proporcionar estabilitat parlamentària per tal de desenvolupar l'agenda política sorgida d'un determinat procés electoral.

La democràcia representativa ha de fer front al repte que suposa el canvi d'escala derivat de traduir la distribució dels sufragis populars en l'assignació d'escons en un parlament. I no hi ha una única resposta possible a la necessitat de fer aquesta traducció de vots en escons. El dret comparat ens mostra una gran varietat de sistemes electorals –alguns vigents en algun moment de la història o altres que esperen l'oportunitat per ser assajats–, però tots exigeixen una combinació de les modalitats existents dels aspectes següents: llista, fórmula i circumscripció. I tots presenten avantatges i inconvenients o, dit d'una altra i millor manera, presenten diverses maneres de resoldre el compromís entre representativitat i estabilitat. Com a criteri general, se sol considerar que els sistemes proporcionals i de circumscripcions grans acostumen a afavorir la representativitat i el multipartidisme, mentre que, per la seva banda, els majoritaris amb districtes petits tendeixen a conduir al bipartidisme i a la formació de majories absolutes. També se sol considerar que els parlaments molt fragmentats –a menys que hi hagi tradició i capacitat per articular governs de coalició– condueixen a una certa inestabilitat. Tornarem més endavant a tractar aquestes qüestions.

En qualsevol cas és evident que estem considerant elements clau a l'hora de vertebrar un sistema polític democràtic, també cal dir que dits elements acostumen a tenir els seus fonaments en preceptes constitucionals, com és el cas andorrà.

En efecte, els articles 50 i 52 de la CPA estableixen alguns dels aspectes determinants del nostre sistema electoral, com són: 1) la vertebració d'un parlament a partir de la combinació de dos modalitats de circumscripció (la nacional i les parroquials); 2) la definició d'una doble opció de mida numèrica d'integrants del Consell General (28 o 42 consellers, sempre respectant la paritat entre circumscripció nacional i territorials); i finalment 3) la prescripció de la igualtat en drets i deures i en la naturalesa representativa dels consellers generals.

La resta d'elements que han de definir el sistema electoral es deixen en mans del legislador ordinari, i és en aquest àmbit on intervenen els plantejaments que conté la Proposició de llei presentada pel Grup Parlamentari de Concòrdia, que articula les seves propostes assumint les exigències de definició de *circumscripció* establertes per la CPA. Des del punt de vista de la constitucionalitat del text presentat, entenem que no hi ha res a dir, ja que s'ha treballat a partir del mandat constitucional; una altra cosa és que el plantejament del text sigui el que més s'adeqüi a la sistemàtica del plantejament fixat en la Constitució, però aquesta consideració ja s'ha d'inscriure en el lícit àmbit de la discrecionalitat que ha de tenir el legislador postconstitucional.

Cal considerar, això sí, que allò essencial de les modificacions proposades pel Grup Parlamentari de Concòrdia pot tenir una afectació directa en els criteris de regulació dels mecanismes bàsics de l'assignació d'escons i, per tant, en els equilibris existents entre els dos grans objectius del sistema electoral: la representativitat i la governabilitat, i de fet tant l'EdM com la memòria justificativa així ho admeten.

Volem reproduir ara què diu l'EdM de la Proposició:

“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 correctament 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 representatiu i que ajusti millor els vots obtinguts per cada candidatura amb la seva representació efectiva dins la cambra legislativa. Un canvi que, amb ajustaments ben mesurats, en cap cas hauria d'alterar l'estabilitat governamental de la qual ha gaudit Andorra històricament."

Com es comprova, en l'àmbit de les (bones) intencions la Proposició de llei pretén ser portadora de l'equilibri, al qual abans al·ludíem, entre representativitat i estabilitat. Tot seguit farem una valoració de fins a quin punt aquestes intencions poden ser realment satisfetes a partir del model que es proposa.

Cal dir que, d'entrada, no hi ha sistemes electorals bons ni dolents; el que sí que hi ha són diversos efectes dels mateixos sistemes sobre el sistema de partits (i sobre el sistema polític en general). Alguns d'aquests efectes, els mecànics, que deriven de les decisions preses sobre els aspectes tècnics del sistema electoral, poden ser d'entrada més previsibles, però, en canvi, altres aspectes, com ara els psicològics i sociològics, van variant amb el pas del temps i escapen d'una lògica determinista; això fa que, de vegades, sorgeixin efectes secundaris no previstos o no buscats. A més, cal tenir present que els ciutadans, amb la repetició d'eleccions, van ajustant els seus comportaments a les normes electorals establertes.

El sistema que es proposa en el text que ara es comenta –que s’inscriu en l’heterogeni i força recent grup de sistemes electorals proporcionals articulats a partir de llistes obertes– persegueix, com es diu en la completa memòria justificativa del text (i com s’enuncia amb caràcter més genèric en l’EdM abans esmentada), donar amb més intensitat la paraula a l’elector en el procés electoral, reduir l’abstenció, recollir la tradició andorrana de llistes obertes, reduir la polarització, corregir la desproporcionalitat i mantenir l’estabilitat política. Com es veu, un programa prou ambiciós. Passem tot seguit a considerar si, segons el nostre criteri, s’assoleix en el text proposat una correcta adequació dels mitjans als fins.

D'entrada el Govern vol valorar l'esforç que expressen tant el text presentat com les memòries que l'acompanyen, ja que contenen una bona reflexió descriptiva i prescriptiva sobre el sistema electoral, i aporten nombrosos elements de debat i de

reflexió, així com incorporen aspectes extrets d'algunes de les construccions doctrinals més recents.

1. Pel que fa als sis objectius proposats, cal dir que en el text examinat es fixen les bases per assolir de manera força solvent el primer: fer participar molt significativament l'elector en les decisions de configuració electoral en l'àmbit de les circumscripcions territorials; si no es tinguessin en compte els costos col·laterals que aquesta decisió pot tenir en altres aspectes, es podria qualificar el resultat de la proposta de molt satisfactori, encara que cal dir també que, curiosament, es deixa fora de la modificació proposada l'opció de desbloquejar o considerar el vot preferent en el plantejament que opera en la llista de circumscripció nacional, alternativa, aquesta darrera, que s'inscriuria perfectament en el plantejament general del text proposat i que, en canvi, no tindria els efectes secundaris costosos en altres àmbits.

2. En segona instància, s'afirma que es recull d'alguna manera l'esperit de les llistes obertes del règim electoral antic; això és parcialment cert, però el text proposat ho fa –cal dir-ho– d'una manera radical, ja que en l'anterior sistema es demanava als promotors electorals la presentació de llistes senceres i els electors, per la seva banda, tenien l'opció d'elaborar una llista pròpia a partir dels noms proposats en les llistes inicials, cosa que molt sovint es feia en un percentatge relativament baix d'ocasions; en el disseny que en el text ara es proposa –que combina la presència de candidatures uninominals amb la necessitat de proveir les exigències d'una circumscripció plurinominal– es formula als electors una clara invitació a la divisió del vot entre opcions polítiques.

3. En relació amb l'objectiu destinat a fomentar la participació, cal dir que, d'entrada, el Govern es mostra d'acord tant en el fet que l'increment de l'abstenció és un element pertorbador en les democràcies contemporànies, com en la consideració que aquest fenomen es manifesta també de manera creixent en el nostre país, especialment en les parròquies més poblades; d'altra banda, també es vol constatar que és difícil trobar evidències en la literatura acadèmica que exposin una correlació clara entre les modalitats de les llistes electorals i els nivells de participació.

Per un altre costat, és cert que desbloquejar o obrir les llistes electorals, permetre el *panachage* –el que aquí abans del 1993 se’n deia *fer barreja*– i introduir mecanismes de vot preferent, entre altres elements, són incentius innegables de cara a ampliar l’esfera de decisió de l’elector, ja que li permeten en certa forma matisar les decisions de les cúpules dels partits; d’altra banda, també és cert que en un país amb una feble institucionalització del sistema de partits –i en aquest àmbit sí que ens consten estudis acadèmics que ho acrediten– el *panachage* pot contribuir a agreujar els efectes negatius d’aquesta desinstitucionalització. Aquest nivell feble d’institucionalització – cal dir-ho– es manté en el nostre sistema polític malgrat els esforços de normes d’alt rang com la Constitució, el Reglament del Consell General, la Llei electoral o la Llei de partits polítics, que han anat dirigides a consolidar una democràcia representativa amb capacitat de fer arribar al Consell General un debat polític articulat segons el diàleg entre formacions agrupades d’acord amb propostes programàtiques. Si desdibuixem radicalment el sentit dels esforços mencionats, encaminats a superar els debats en un Consell General on predominaven, abans del 1993, les confrontacions polítiques entre personalitats individuals més vinculades a un territori que a un projecte, podem anar (tornar?) cap a un parlament on s’afebleixi significativament el debat programàtic articulat sobre la base de plantejaments polítics d’àmbit nacional.

4. Quant a la qüestió de la reducció de la polarització, sense conèixer els estudis esmentats en la memòria justificativa en què es diu que s'acredita que el sistema proposat hi contribueix i sense negar que hi pugui haver certa correlació entre aquests dos aspectes, costa veure com aquest únic factor (obrir les llistes) pot intervenir en la reducció de la presència, en detriment de les propostes programàtiques més centrades, dels plantejaments més extrems de l'espectre polític (polarització que, val a dir-ho, fins ara no ha estat particularment intensa en la política andorrana).

5. Pel que fa a tot allò relatiu a la correcció de la desproporcionalitat que es vol assolir amb el nou text, cal dir el següent: és cert que en la meitat del Consell General escollit per circumscripcions parroquials el sistema de majoria simple a una volta (que no és ni de bon tros una excepció andorrana) imposa un sever funcionament de la lògica majoritària que tendeix a posar el centre de gravetat en el bipartidisme i a allunyar el règim electoral de la proporcionalitat. També és cert que amb l'opció de llista oberta proporcional aquesta lògica estrictament majoritària pot veure's reduïda, però –

compte— no de la manera previsible en què ho faria un plantejament proporcional tradicional, ja que el fet d'establir una llista uninominal per proveir un districte plurinominal podria portar —i més si es rebaixa, com és el cas, el nombre d'adhesions per sostenir una candidatura— a una proliferació de candidats en l'àmbit territorial en què finalment els escollits ho fossin amb un percentatge molt baix de sufragis; per tant, més que introduir proporcionalitat en les territorials —fet que no es nega que pugui veure's afavorit—, es podria incentivar una proliferació de candidatures que podrien acabar sent viables amb un percentatge molt baix de vots. Així doncs, el Govern considera que, certament, amb el sistema proposat es podria en alguns casos arribar a corregir la desproporcionalitat, però pagant-se un preu molt elevat: el de la fragmentació excessiva.

A més, cal tenir present que la circumscripció del Consell escollida per llista nacional proporcional ja incorpora un cert efecte afavoridor del multipartidisme, que, de qualsevol manera, es veu contrarestat parcialment, per un costat, pels costos que té la formació d'una llista electoral d'aquestes característiques –molt superiors als d'elaborar una candidatura uninominal– i, per altre costat, pels efectes provinents del sistema majoritari de llistes tancades de les candidatures territorials, que tendeixen a afavorir el bipartidisme, i que arrossegueu el nombre de candidatures nacionals a la baixa, cosa que permet, a través del joc entre aquestes dos modalitats de circumscripció, un parlament plural però no excessivament fragmentat. Un bon equilibri, a criteri del Govern. El fet de voler introduir en un sistema de partits ja avui feblement institucionalitzat un sistema de llistes proporcionals obertes en què, a més, es pretén rebaixar el nombre de suports per presentar les candidatures, pot probablement produir l'efecte següent: en rebaixar els costos de consens previ a l'hora de teixir les candidatures territorials, es creen incentius que poden generar una sobrepresència de candidats *freelance* amb opció de ser escollits amb un escàs nombre de suports; a més, si es perd el poder de tracció que el sistema actual genera des de les candidatures territorials cap a les nacionals, en el sentit de reduir la xifra d'aquestes darreres que es presenten a les eleccions, ens podem trobar uns resultats de molta dispersió, també en la circumscripció nacional.

En síntesi, hi ha el risc que el sistema proposat ens porti a un Consell molt fragmentat; fragmentació que per la via de la circumscripció proporcional nacional almenys seria



estrictament representativa (encara que probablement no del tot eficient quant a l'estabilitat), però que, en canvi, per la via de les circumscripcions parroquials, en abaratir els costos de presentació de candidatures, podria conduir a un Consell format per mer agregat de personalitats prominents que podrien ser escollides amb molt pocs vots, ja que en un sistema com el que es proposa –i amb unes llistes partidistes més desincentivades que en l'actualitat– la sobrerepresentació d'una constel·lació diversa de plantejaments polítics podria trobar camí obert.

6. Finalment, cal dir que la proposició afirma que contribuirà a continuar assegurant l'estabilitat política. No es pot afirmar, certament, que amb aquest sistema proposat no hi pugui haver estabilitat política; actituds de diàleg racionals, deliberatives, madures, informades, entre electors en una primera instància, i entre forces polítiques ja en una segona instància, en el si del parlament, podrien trobar en la diversitat d'aquest sistema la font de governs consensuals i de coalició. O també es podria pensar que precisament seria la fragmentació la que obligaria a formar aquest tipus de governs.

Però això no sempre ha de ser així necessàriament. També ens hem de posar en escenaris no tan optimistes.

Com sigui, -i com ja s'ha dit- existeixen expectatives racionals que la proposició examinada podria fomentar la fragmentació del parlament; i és raonable pensar que en escenaris fragmentats es podrien donar, a banda de les més aviat improbables coalicions fructíferes i basades en el diàleg, sovintejades confrontacions estèrils i polaritzades, incapaces d'assegurar majories afavoridores d'estabilitat.

El sistema electoral ha de permetre recollir la pluralitat present en la societat, però ha d'incentivar també la formació de majories i de consensos previs i no ha de confiar cegament en la bondat d'una naturalesa humana que no sempre s'expressa de manera consensual i cooperativa.

Perquè si bé és cert que una baixa participació pot erosionar el sistema democràtic, cal tenir present que l'erosiona encara molt més un sistema incapaç de generar

## DOCUMENTS

**TIPUS:** Carta

**NOM:** E-38-2026 2 Criteri Propo Ilei modif Llei44-2022 electoral referèndum.pdf

UNITAT: Serveis Generals

**ORIGEN:** Administració

**CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ:** 3c8ac468-698c-487a-9ec8-14508c362185

**CODI SEGOR DE VERIFICACIO:** 3c8ac408-95bc-487a-9ccc-14500cc30z189  
**IDENTIFICADOR:** ES XXXXXXXXXXXX 2026 000000000000000000000000000000060906

ESTAT D'ELABORACIÓ: Definitiu

## REFERÈNCIES

**EXPEDIENTS:** C1300-0586/2025

**REGISTRE D'ENTRADA:** 0038-2026 - 13/01/2026 12:44

## SIGNATURES

**XAVIER ESPOT ZAMORA:** 13/01/2026 12:33

**CONSELL GENERAL (SIGNATURA):** 13/01/2026 12:48

estabilitat política i parlamentària. I el risc que això es produeixi augmenta de manera proporcional a l'increment de fragmentació dins els parlaments.

El Govern voldria esmentar també un element que no forma part dels objectius que el text examinat proclama perseguir i que potser queda una mica amagat, però que té una forta rellevància: ens referim al desincentiu radical que la reforma legislativa proposada introdueix a l'hora que els parlamentaris electes en l'àmbit territorial puguin accedir al Govern. D'una banda, cal recordar que el nostre sistema institucional no permet que els parlamentaris puguin ser alhora membres del Govern i, d'altra banda, cal remarcar que amb el sistema que es proposa –en el cas que els parlamentaris de circumscripció territorial s'incorporessin al Govern– la majoria podria perdre efectius i fins i tot deixar de ser majoria; pensem que aquest és un mecanisme institucional políticament inadequat i que, a més, podria arribar a contravenir la igualtat entre consellers d'origen territorial i nacional que la Constitució predica.

Per tot el que s'ha exposat el Govern ha d'emetre un criteri desfavorable en relació a la Proposició de Llei examinada. Això no obstant, cal valorar el treball que el Grup parlamentari de Concòrdia ha efectuat en relació al sistema electoral i les seves eventuais possibilitats de reforma, aportant pistes que poden ser rellevants i suggeridores de cara a futurs debats sobre aquesta qüestió. Uns debats que, en tot cas, si es vol que tinguin traducció legislativa, s'han de fer en el marc d'un treball tècnic, polític i de consens de gran abast, previ a la preceptiva tramitació parlamentària.

**DOCUMENTS**

TIPUS: Carta

NOM: E-38-2026\_2\_Criteri\_Propo\_Llei\_modif\_Llei44-2022\_electoral\_referendum.pdf

UNITAT: Serveis Generals

ORIGEN: Administració

CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ: 3c8ac468-698c-487a-9ec8-14508c362185

IDENTIFICADOR: ES\_XXXXXXXX\_2026\_000000000000000000000000060906

ESTAT D'ELABORACIÓ: Definitiu

**REFERÈNCIES**

EXPEDIENTS: C1300-0586/2025

REGISTRE D'ENTRADA: 0038-2026 - 13/01/2026 12:44

**SIGNATURES**

XAVIER ESPOT ZAMORA: 13/01/2026 12:33

CONSELL GENERAL (SIGNATURA): 13/01/2026 12:48

Criteri del Govern relatiu a la Proposició de Llei presentada el 16 de desembre del 2025, pels M. I. Srs. Cerni Escalé Cabré i Pol Bartolomé Areny, president i conseller general, respectivament, del Grup Parlamentari de Concòrdia, sota el títol de **Proposició de Llei qualificada de modificació de la Llei 44/2022, del 12 de desembre, de text consolidat qualificada del règim electoral i del referèndum.**

El Govern ha examinat la Proposició de Llei esmentada i d'acord amb el que disposa l'article 103.2 del Reglament del Consell General, el Govern manifesta tot seguit el seu criteri.

El text presenta diverses propostes de modificació –algunes força substantives– del règim electoral que regula les eleccions al Consell General. Aquestes propostes es concreten essencialment en la voluntat de (re)introduir un model equivalent a les llistes obertes preconstitucionals, inspirat en la noció del que es coneix com a *l·listes obertes amb proporcionalitat*. Aquest és l'aspecte essencial i més innovador de la reforma proposada, i que es descompon en diversos elements que es comentaran al llarg de l'informe.

D'altra banda, també es planteja suprimir la limitació de candidatures per signar per part dels ciutadans, així com un cert ajustament dels objectius de paritat de gènere en les dos modalitats de circumscripció del nostre sistema electoral per a les eleccions del Consell General.

Finalment, cal també remarcar que es deixa de banda qualsevol possible modificació del règim electoral que regula les eleccions dels consells de comú.

Dels elements que anteriorment hem esmentat, té una rellevància especial –i de fet constitueix el nucli del text que examinem– la proposta que introdueix les llistes obertes proporcionals en les circumscripcions territorials. Aquest plantejament afecta de manera directa el que s'anomena de manera específica *sistema electoral* (noció que, tècnicament parlant, defineix la part del règim electoral en què s'estableix una combinació de regles, fórmules i mecanismes que tradueixen els vots emesos pels

electors en escons d'un parlament i que, per tant, prescriuen com es distribueixen els escons esmentats entre partits o candidats).

Aquests criteris de traducció de vots en escons formen la part essencial d'un determinat règim electoral, ja que determinen com un sistema polític democràtic articula i concreta el principi de representativitat, i condicionen com s'articula el seu sistema de partits polítics. Aquest és un dels temes centrals de la ciència política moderna i un dels que més debats acadèmics i polítics han anat generant en diversos períodes i contextos històrics.

El sistema electoral articula una determinada manera de concretar un dels nuclis del principi democràtic –la representativitat–, i ho fa triant entre les múltiples opcions possibles que el dret constitucional i la ciència política li ofereixen; d'altra banda, un dels objectius dels processos electorals implica la formació de majories de govern que han de ser capaces de proporcionar estabilitat parlamentària per tal de desenvolupar l'agenda política sorgida d'un determinat procés electoral.

La democràcia representativa ha de fer front al repte que suposa el canvi d'escala derivat de traduir la distribució dels sufragis populars en l'assignació d'escons en un parlament. I no hi ha una única resposta possible a la necessitat de fer aquesta traducció de vots en escons. El dret comparat ens mostra una gran varietat de sistemes electorals –alguns vigents en algun moment de la història o altres que esperen l'oportunitat per ser assajats–, però tots exigeixen una combinació de les modalitats existents dels aspectes següents: llista, fórmula i circumscripció. I tots presenten avantatges i inconvenients o, dit d'una altra i millor manera, presenten diverses maneres de resoldre el compromís entre representativitat i estabilitat. Com a criteri general, se sol considerar que els sistemes proporcionals i de circumscripcions grans acostumen a afavorir la representativitat i el multipartidisme, mentre que, per la seva banda, els majoritaris amb districtes petits tendeixen a conduir al bipartidisme i a la formació de majories absolutes. També se sol considerar que els parlaments molt fragmentats –a menys que hi hagi tradició i capacitat per articular governs de coalició– condueixen a una certa inestabilitat. Tornarem més endavant a tractar aquestes qüestions.

En qualsevol cas és evident que estem considerant elements clau a l'hora de vertebrar un sistema polític democràtic, també cal dir que dits elements acostumen a tenir els seus fonaments en preceptes constitucionals, com és el cas andorrà.

En efecte, els articles 50 i 52 de la CPA estableixen alguns dels aspectes determinants del nostre sistema electoral, com són: 1) la vertebració d'un parlament a partir de la combinació de dos modalitats de circumscripció (la nacional i les parroquials); 2) la definició d'una doble opció de mida numèrica d'integrants del Consell General (28 o 42 consellers, sempre respectant la paritat entre circumscripció nacional i territorials); i finalment 3) la prescripció de la igualtat en drets i deures i en la naturalesa representativa dels consellers generals.

La resta d'elements que han de definir el sistema electoral es deixen en mans del legislador ordinari, i és en aquest àmbit on intervenen els plantejaments que conté la Proposició de llei presentada pel Grup Parlamentari de Concòrdia, que articula les seves propostes assumint les exigències de definició de *circumscripció* establertes per la CPA. Des del punt de vista de la constitucionalitat del text presentat, entenem que no hi ha res a dir, ja que s'ha treballat a partir del mandat constitucional; una altra cosa és que el plantejament del text sigui el que més s'adeqüi a la sistemàtica del plantejament fixat en la Constitució, però aquesta consideració ja s'ha d'inscriure en el lícit àmbit de la discrecionalitat que ha de tenir el legislador postconstitucional.

Cal considerar, això sí, que allò essencial de les modificacions proposades pel Grup Parlamentari de Concòrdia pot tenir una afectació directa en els criteris de regulació dels mecanismes bàsics de l'assignació d'escons i, per tant, en els equilibris existents entre els dos grans objectius del sistema electoral: la representativitat i la governabilitat, i de fet tant l'EdM com la memòria justificativa així ho admeten.

Volem reproduir ara què diu l'EdM de la Proposició:

“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 correctament 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 representatiu i que ajusti millor els vots obtinguts per cada candidatura amb la seva representació efectiva dins la cambra legislativa. Un canvi que, amb ajustaments ben mesurats, en cap cas hauria d'alterar l'estabilitat governamental de la qual ha gaudit Andorra històricament."

Com es comprova, en l'àmbit de les (bones) intencions la Proposició de llei pretén ser portadora de l'equilibri, al qual abans al·ludíem, entre representativitat i estabilitat. Tot seguit farem una valoració de fins a quin punt aquestes intencions poden ser realment satisfetes a partir del model que es proposa.

Cal dir que, d'entrada, no hi ha sistemes electorals bons ni dolents; el que sí que hi ha són diversos efectes dels mateixos sistemes sobre el sistema de partits (i sobre el sistema polític en general). Alguns d'aquests efectes, els mecànics, que deriven de les decisions preses sobre els aspectes tècnics del sistema electoral, poden ser d'entrada més previsibles, però, en canvi, altres aspectes, com ara els psicològics i sociològics, van variant amb el pas del temps i escapen d'una lògica determinista; això fa que, de vegades, sorgeixin efectes secundaris no previstos o no buscats. A més, cal tenir present que els ciutadans, amb la repetició d'eleccions, van ajustant els seus comportaments a les normes electorals establertes.

El sistema que es proposa en el text que ara es comenta –que s’inscriu en l’heterogeni i força recent grup de sistemes electorals proporcionals articulats a partir de llistes obertes– persegueix, com es diu en la completa memòria justificativa del text (i com s’enuncia amb caràcter més genèric en l’EdM abans esmentada), donar amb més intensitat la paraula a l’elector en el procés electoral, reduir l’abstenció, recollir la tradició andorrana de llistes obertes, reduir la polarització, corregir la desproporcionalitat i mantenir l’estabilitat política. Com es veu, un programa prou ambiciós. Passem tot seguit a considerar si, segons el nostre criteri, s’assoleix en el text proposat una correcta adequació dels mitjans als fins.

D'entrada el Govern vol valorar l'esforç que expressen tant el text presentat com les memòries que l'acompanyen, ja que contenen una bona reflexió descriptiva i prescriptiva sobre el sistema electoral, i aporten nombrosos elements de debat i de

reflexió, així com incorporen aspectes extrets d'algunes de les construccions doctrinals més recents.

1. Pel que fa als sis objectius proposats, cal dir que en el text examinat es fixen les bases per assolir de manera força solvent el primer: fer participar molt significativament l'elector en les decisions de configuració electoral en l'àmbit de les circumscripcions territorials; si no es tinguessin en compte els costos col·laterals que aquesta decisió pot tenir en altres aspectes, es podria qualificar el resultat de la proposta de molt satisfactori, encara que cal dir també que, curiosament, es deixa fora de la modificació proposada l'opció de desbloquejar o considerar el vot preferent en el plantejament que opera en la llista de circumscripció nacional, alternativa, aquesta darrera, que s'inscriuria perfectament en el plantejament general del text proposat i que, en canvi, no tindria els efectes secundaris costosos en altres àmbits.

2. En segona instància, s'afirma que es recull d'alguna manera l'esperit de les llistes obertes del règim electoral antic; això és parcialment cert, però el text proposat ho fa –cal dir-ho– d'una manera radical, ja que en l'anterior sistema es demanava als promotors electorals la presentació de llistes senceres i els electors, per la seva banda, tenien l'opció d'elaborar una llista pròpia a partir dels noms proposats en les llistes inicials, cosa que molt sovint es feia en un percentatge relativament baix d'ocasions; en el disseny que en el text ara es proposa –que combina la presència de candidatures uninominals amb la necessitat de proveir les exigències d'una circumscripció plurinominal– es formula als electors una clara invitació a la divisió del vot entre opcions polítiques.

3. En relació amb l'objectiu destinat a fomentar la participació, cal dir que, d'entrada, el Govern es mostra d'acord tant en el fet que l'increment de l'abstenció és un element pertorbador en les democràcies contemporànies, com en la consideració que aquest fenomen es manifesta també de manera creixent en el nostre país, especialment en les parròquies més poblades; d'altra banda, també es vol constatar que és difícil trobar evidències en la literatura acadèmica que exposin una correlació clara entre les modalitats de les llistes electorals i els nivells de participació.

Per un altre costat, és cert que desbloquejar o obrir les llistes electorals, permetre el *panachage* –el que aquí abans del 1993 se’n deia *fer barreja*– i introduir mecanismes de vot preferent, entre altres elements, són incentius innegables de cara a ampliar l'esfera de decisió de l'elector, ja que li permeten en certa forma matisar les decisions de les cúpules dels partits; d'altra banda, també és cert que en un país amb una feble institucionalització del sistema de partits –i en aquest àmbit sí que ens consten estudis acadèmics que ho acrediten– el *panachage* pot contribuir a agreujar els efectes negatius d'aquesta desinstitucionalització. Aquest nivell feble d'institucionalització – cal dir-ho– es manté en el nostre sistema polític malgrat els esforços de normes d'alt rang com la Constitució, el Reglament del Consell General, la Llei electoral o la Llei de partits polítics, que han anat dirigides a consolidar una democràcia representativa amb capacitat de fer arribar al Consell General un debat polític articulat segons el diàleg entre formacions agrupades d'acord amb propostes programàtiques. Si desdibuixem radicalment el sentit dels esforços mencionats, encaminats a superar els debats en un Consell General on predominaven, abans del 1993, les confrontacions polítiques entre personalitats individuals més vinculades a un territori que a un projecte, podem anar (tornar?) cap a un parlament on s'afebleixi significativament el debat programàtic articulat sobre la base de plantejaments polítics d'àmbit nacional.

4. Quant a la qüestió de la reducció de la polarització, sense conèixer els estudis esmentats en la memòria justificativa en què es diu que s'acredita que el sistema proposat hi contribueix i sense negar que hi pugui haver certa correlació entre aquests dos aspectes, costa veure com aquest únic factor (obrir les llistes) pot intervenir en la reducció de la presència, en detriment de les propostes programàtiques més centrades, dels plantejaments més extrems de l'espectre polític (polarització que, val a dir-ho, fins ara no ha estat particularment intensa en la política andorrana).

5. Pel que fa a tot allò relatiu a la correcció de la desproporcionalitat que es vol assolir amb el nou text, cal dir el següent: és cert que en la meitat del Consell General escollit per circumscripcions parroquials el sistema de majoria simple a una volta (que no és ni de bon tros una excepció andorrana) imposa un sever funcionament de la lògica majoritària que tendeix a posar el centre de gravetat en el bipartidisme i a allunyar el règim electoral de la proporcionalitat. També és cert que amb l'opció de llista oberta proporcional aquesta lògica estrictament majoritària pot veure's reduïda, però –



compte— no de la manera previsible en què ho faria un plantejament proporcional tradicional, ja que el fet d'establir una llista uninominal per proveir un districte plurinominal podria portar —i més si es rebaixa, com és el cas, el nombre d'adhesions per sostenir una candidatura— a una proliferació de candidats en l'àmbit territorial en què finalment els escollits ho fossin amb un percentatge molt baix de sufragis; per tant, més que introduir proporcionalitat en les territorials —fet que no es nega que pugui veure's afavorit—, es podria incentivar una proliferació de candidatures que podrien acabar sent viables amb un percentatge molt baix de vots. Així doncs, el Govern considera que, certament, amb el sistema proposat es podria en alguns casos arribar a corregir la desproporcionalitat, però pagant-se un preu molt elevat: el de la fragmentació excessiva.

A més, cal tenir present que la circumscripció del Consell escollida per llista nacional proporcional ja incorpora un cert efecte afavoridor del multipartidisme, que, de qualsevol manera, es veu contrarestat parcialment, per un costat, pels costos que té la formació d'una llista electoral d'aquestes característiques –molt superiors als d'elaborar una candidatura uninominal– i, per altre costat, pels efectes provinents del sistema majoritari de llistes tancades de les candidatures territorials, que tendeixen a afavorir el bipartidisme, i que arrossegueu el nombre de candidatures nacionals a la baixa, cosa que permet, a través del joc entre aquestes dos modalitats de circumscripció, un parlament plural però no excessivament fragmentat. Un bon equilibri, a criteri del Govern. El fet de voler introduir en un sistema de partits ja avui feblement institucionalitzat un sistema de llistes proporcionals obertes en què, a més, es pretén rebaixar el nombre de suports per presentar les candidatures, pot probablement produir l'efecte següent: en rebaixar els costos de consens previ a l'hora de teixir les candidatures territorials, es creen incentius que poden generar una sobrepresència de candidats *freelance* amb opció de ser escollits amb un escàs nombre de suports; a més, si es perd el poder de tracció que el sistema actual genera des de les candidatures territorials cap a les nacionals, en el sentit de reduir la xifra d'aquestes darreres que es presenten a les eleccions, ens podem trobar uns resultats de molta dispersió, també en la circumscripció nacional.

En síntesi, hi ha el risc que el sistema proposat ens porti a un Consell molt fragmentat; fragmentació que per la via de la circumscripció proporcional nacional almenys seria

estrictament representativa (encara que probablement no del tot eficient quant a l'estabilitat), però que, en canvi, per la via de les circumscripcions parroquials, en abaratir els costos de presentació de candidatures, podria conduir a un Consell format per mer agregat de personalitats prominents que podrien ser escollides amb molt pocs vots, ja que en un sistema com el que es proposa –i amb unes llistes partidistes més desincentivades que en l'actualitat– la sobrerepresentació d'una constel·lació diversa de plantejaments polítics podria trobar camí obert.

6. Finalment, cal dir que la proposició afirma que contribuirà a continuar assegurant l'estabilitat política. No es pot afirmar, certament, que amb aquest sistema proposat no hi pugui haver estabilitat política; actituds de diàleg racionals, deliberatives, madures, informades, entre electors en una primera instància, i entre forces polítiques ja en una segona instància, en el si del parlament, podrien trobar en la diversitat d'aquest sistema la font de governs consensuals i de coalició. O també es podria pensar que precisament seria la fragmentació la que obligaria a formar aquest tipus de governs.

Però això no sempre ha de ser així necessàriament. També ens hem de posar en escenaris no tan optimistes.

Com sigui, -i com ja s'ha dit- existeixen expectatives racionals que la proposició examinada podria fomentar la fragmentació del parlament; i és raonable pensar que en escenaris fragmentats es podrien donar, a banda de les més aviat improbables coalicions fructíferes i basades en el diàleg, sovintejades confrontacions estèrils i polaritzades, incapaces d'assegurar majories afavoridores d'estabilitat.

El sistema electoral ha de permetre recollir la pluralitat present en la societat, però ha d'incentivar també la formació de majories i de consensos previs i no ha de confiar cegament en la bondat d'una naturalesa humana que no sempre s'expressa de manera consensual i cooperativa.

Perquè si bé és cert que una baixa participació pot erosionar el sistema democràtic, cal tenir present que l'erosiona encara molt més un sistema incapaç de generar

## DOCUMENTS

**TIPUS:** Carta

**NOM:** E-38-2026 2 Criteri Propo Ilei modif Llei44-2022 electoral referèndum.pdf

UNITAT: Serveis Generals

**ORIGEN:** Administració

**CODI SEGUR DE VERIFICACIÓ:** 3c8ac468-698c-487a-9ec8-14508c362185

**CODI SEGOR DE VERIFICACIO:** 3c8ac408-95bc-487a-9ccc-14300cc30z1bs  
**IDENTIFICADOR:** ES XXXXXXXXXXXX 2026 0000000000000000000000000000060906

ESTAT D'ELABORACIÓ: Definitiu

## REFERÈNCIES

**EXPEDIENTS:** C1300-0586/2025

**REGISTRE D'ENTRADA:** 0038-2026 - 13/01/2026 12:44

## SIGNATURES

**XAVIER ESPOT ZAMORA:** 13/01/2026 12:33

**CONSELL GENERAL (SIGNATURA):** 13/01/2026 12:48

estabilitat política i parlamentària. I el risc que això es produeixi augmenta de manera proporcional a l'increment de fragmentació dins els parlaments.

El Govern voldria esmentar també un element que no forma part dels objectius que el text examinat proclama perseguir i que potser queda una mica amagat, però que té una forta rellevància: ens referim al desincentiu radical que la reforma legislativa proposada introdueix a l'hora que els parlamentaris electes en l'àmbit territorial puguin accedir al Govern. D'una banda, cal recordar que el nostre sistema institucional no permet que els parlamentaris puguin ser alhora membres del Govern i, d'altra banda, cal remarcar que amb el sistema que es proposa –en el cas que els parlamentaris de circumscripció territorial s'incorporessin al Govern– la majoria podria perdre efectius i fins i tot deixar de ser majoria; pensem que aquest és un mecanisme institucional políticament inadequat i que, a més, podria arribar a contravenir la igualtat entre consellers d'origen territorial i nacional que la Constitució predica.

Per tot el que s'ha exposat el Govern ha d'emetre un criteri desfavorable en relació a la Proposició de Llei examinada. Això no obstant, cal valorar el treball que el Grup parlamentari de Concòrdia ha efectuat en relació al sistema electoral i les seves eventuais possibilitats de reforma, aportant pistes que poden ser rellevants i suggeridores de cara a futurs debats sobre aquesta qüestió. Uns debats que, en tot cas, si es vol que tinguin traducció legislativa, s'han de fer en el marc d'un treball tècnic, polític i de consens de gran abast, previ a la preceptiva tramitació parlamentària.