

AGEN, DA_PÚB LICA

analistas de la actualidad

A_P_DOSSIER

PARTICIPACIÓ CIUTADANA EN L'ÀMBIT
AUTONÒMIC. EL CAS DE CATALUNYA



Generalitat de Catalunya
**Departament de Governació
i Relacions Institucionals**

Les següents contribucions al dossier s'han dut a terme amb un ajut a la recerca del Departament de Governació i Relacions Institucionals en el marc del Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica en el projecte: "Vies efectives de participació democràtica", dirigit per Joan Vintró, catedràtic de Dret Constitucional, Universitat de Barcelona

ÍNDEX DE CONTINGUTS

PRESENTACIÓ: VIES EFECTIVES DE PARTICIPACIÓ	4
LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR A CATALUNYA	6
UN REFERÈNDUM A CATALUNYA?	8
PARTICIPAR, TAMBÉ EN ELS PROGRAMES ELECTORALS?	10
FACIN VOSTÈS L'ELECCIÓ DELS PARLAMENTARIS I DEIXIN-ME A MI LA SELECCIÓ DE CANDIDATS	12
LLISTES DESBLOQUEJADES : A CATALUNYA, DE MOMENT, NO	15
PROCÉS ELECTORAL AUTONÒMIC I PARTICIPACIÓ CIUTADANA A LA CAMPANYA ELECTORAL	16
EL CIUTADÀ AL PARLAMENT	20

PRESENTACIÓ: VIES EFECTIVES DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

Des del 15M de 2011, es va començar a articular una queixa ciutadana – “no ens representen” – que considerem simptomàtica de la insuficient resposta que el sistema representatiu està oferint a les aspiracions ciutadanes d’articular una societat democràtica avançada. Aquest objectiu es proclama en el Preàmbul de la nostra Constitució i es reitera – si bé no literalment – en els articles 9.2 (“Correspon als poders públics facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social”) i 23.1 CE (“Els ciutadans tenen el dret a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants”).

D’aquesta manera, els crits al carrer enllacen amb un debat clàssic en l’àmbit del Dret Constitucional i d’altres disciplines afins: la manera d’articular democràcia i representació o, si es prefereix, la recerca d’una “representació democràtica”. No es tracta, doncs, de prescindir de la representació política i substituir-la per la participació política directa dels ciutadans, sinó explorar els mecanismes establerts per enfortir ambdues variables: democràcia i representació.

Les manques democràtiques del parlamentarisme (desequilibri en les relacions Parlament – Govern; la disciplina de partit; la substitució del Parlament pels mitjans de comunicació – o fins i tot els jutges – en la funció de control del Govern; la representació d’interessos sectorials per vies extraparlamentàries...) li obliguen a revitalitzar la representació per autolegitimar-se, per evitar discursos no ja crítics amb el sistema representatiu que tenim, sinó amb el sistema representatiu tal qual. Des d’aquest punt de vista, no obstant això, la crítica a les manques de la democràcia representativa actual creiem que han de fer-se des del pluralisme, per rebutjar les crítiques antidemocràtiques.

Davant la fatiga – crònica – del parlamentarisme, i esquivant mites sobre el que hauria de ser el nostre sistema representatiu, pretenem revisar l’actual situació institucional usant Catalunya com a mostra d’estudi per veure de quina manera es podria reformar amb la finalitat de reforçar l’element democràtic. En aquest context, volem estudiar la posició jurídica del ciutadà a Catalunya, per constatar quin recorregut tenen les vies a través de les quals pot participar políticament i com podria aprofundir-se en aquesta recerca d’una representació més democràtica i una democràcia més representativa. Utilitzarem una perspectiva freqüentment oblidada pel Dret Constitucional: el representat polític, titular, en última instància, dels drets de participació i extrem de la relació representativa. D’aquesta manera, s’espera contribuir a disminuir la delegació en l’àmbit de la participació política, identificant i difonent espais per a la deliberació o consulta i fins i tot la presa de decisions dels ciutadans, bé juntament amb els òrgans representatius, bé directament.

En aquest sentit, ha d'insistir-se en què no es pretén reemplaçar a les institucions parlamentàries, sinó buscar la convivència d'aquestes amb fórmules de participació política directa. Així, creiem que els ciutadans no quedaran exclosos de la possibilitat de debatre i decidir directament qüestions d'especial rellevància en una societat democràtica avançada.

Per tot això, fixarem la nostra atenció en diferents instruments, que presentem agrupats en tres temes:

- **Presa de decisions:** en quina mesura el poble governat pot actuar com a poble governant? (Iniciativa legislativa popular, referèndum i consultes populars);
 - **Representació:** com pot articular-se el sistema electoral perquè reflecteixi adequadament les preferències de l'elector? (Programa electoral, selecció de candidats; llistes electorals no categòriques)
 - **Deliberació pública:** com introduir deliberació ciutadana en l'àmbit representatiu? (Participació ciutadana en seu parlamentària; campanya electoral).
-

Firmat per: Patricia García Majado, Becària FPU de Dret Constitucional, Universidad de Oviedo

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR A CATALUNYA

La participació del poble en funcions legislatives a través de la iniciativa legislativa popular ja va ser apuntada en el seu moment per Kelsen com una de les formes de combatre la fatiga del parlamentarisme. Aquest instrument de democràcia participativa el que permet és que la ciutadania traslladi al Parlament inquietuds socials que no troben lloc a la discussió política del moment per a que aquest es pronunciï sobre aquest tema, independentment que s'aprovi una llei o no finalment. Ara bé, l'efectivitat d'aquest mecanisme depèn, en bona mesura, de la seva regulació, això és, de si facilita la participació ciutadana fent accessible l'impuls i la tramitació de les proposicions de llei d'origen popular. I és aquí on radica principalment la valentia o l'avantguardisme de la llei catalana 1/2006, de 16 de febrer, de la Iniciativa Legislativa Popular.

En primer lloc, la llei amplia la legitimació per impulsar aquest tipus d'iniciatives a majors de 16 anys i estrangers amb residència legal. A més, preveu un ampli ventall de matèries susceptibles de ser abordades a través d'aquesta via, arbitrànt molt poques i, en la seva major mesura justificades, exclusions materials. Així mateix, l'Estatut d'Autonomia català (arts. 222.1 i 223.1) recull la possibilitat de ser reformat a través d'aquest mecanisme, encara que la veritat és que aquest procediment no està legalment desenvolupat. Per a això, exigeix 300.000 signatures dels ciutadans catalans amb dret a vot, legitimació que podria flexibilitzar-se equiparant-la a la prevista per a les iniciatives legislatives populars.

En segon lloc, es preveuen únicament tres causes de inadmissió: que la proposició de llei versí sobre una matèria exclosa, la falta de presentació de la documentació requerida i la reproducció d'una altra iniciativa legislativa popular de contingut igual o substancialment equivalent presentada durant la mateixa legislatura. Aquesta última causa hauria de ser interpretada en el sentit que una altra proposició de llei hagi arribat a ser debatuda en el Ple i aquest hagi dit "no" a la seva tramitació; no sent suficient amb que hagi estat simplement inadmesa a tràmit.

En tercer lloc, la llei catalana preveu una tramitació particular en dos casos que, per a la llei estatal, són motius de inadmissió. D'una banda, si la proposició de llei d'origen popular presenta afectació pressupostària, en comptes de inadmetre's, s'admet a tràmit però es difereixen els seus efectes econòmics a l'exercici següent si el Govern manifesta la seva disconformitat per raons pressupostàries (DA 3 LILP). D'altra banda, si la iniciativa legislativa popular versa sobre la mateixa matèria que altres projectes o proposicions de llei que estiguin sent tramitats pel Parlament en aquest moment, es preveu la tramitació conjunta de tots dos textos sempre que així ho accepti la comissió promotora. No obstant això, el Reglament del Parlament de Catalunya no ha regulat aquest procediment, la qual cosa ha semblat que s'ha fet per evitar minvar l'efectivitat d'una previsió que resulta avantatjosa.

En quart lloc, el nombre de signatures requerit per impulsar la proposició de llei és relativament assequible: 50.000, la qual cosa ve a ser, aproximadament, el 0,90% del cens electoral català (sent en termes reals més baix el percentatge ja que hi ha potencials signataris no censats). A més, s'atorga un termini per a la seva recollida de 120 dies hàbils (més 60 de pròrroga en cas justificat), i de 7 dies hàbils per al seu lliurament; no computant a aquests efectes el temps que els plecs estan en òrgans administratius validant-se.

En cinquè lloc, la llei catalana ha optat per substituir l'acte de la presa en consideració per un debat a la totalitat sense votació (excepte en el cas de presentació d'esmenes a la totalitat) a celebrar en els 4 mesos següents a la recepció de les signatures per la Mesa. I no només això, sinó que ha previst la participació de la comissió promotora en la cambra, per explicar i defensar la seva proposta en quatre ocasions al llarg del procediment legislatiu. A més, ha recollit la possibilitat que aquesta sol·liciti la retirada de la proposició de llei, evitant així la seva aprovació final en el cas que els seus continguts s'hagin distorsionat tant que no coincideixin amb les aspiracions originals dels seus signants.

En definitiva, el balanç que pot oferir-se de la llei catalana, en termes democràtics, és altament positiu. De fet, les xifres així ho demostren: amb la llei 2/1995, d'iniciativa legislativa popular, vigent durant 10 anys, es van presentar 6 iniciatives legislatives populars; amb l'actual, que porta en vigor 9 anys, ho han fet 27. Aquest relativament alt nivell de participació ciutadana només s'explica des de la creativitat i avantguardisme amb que el legislador català ha dissenyat aquest instrument de participació, fent-ho accessible i efectiu pel poble català. Per tot això, podria dir-se - com ho faria Pitkin - que el Parlament de Catalunya s'ha tornat més sensible davant aquell. I no justament per assumir totes les seves pretensions ni totes les seves demandes, sinó per presentar una constant condició de sensibilitat, un potencial estar a punt per respondre”.

UN REFERÈNDUM A CATALUNYA?

Innumerables han estat en els últims mesos i anys els assajos polítics sobre si s'hauria o no celebrar-se a Catalunya un referèndum. Pocs han estat, per contra, els anàlisis tècnics sobre si és o no possible fer-ho des del punt de vista jurídic. Pretenen ser aquestes línies un petit esbós de la qüestió, aliè a qualsevol controvèrsia política.

Començaré abocant un gerro d'aigua freda sobre aquell lector que hagi començat a llegir esperant una resposta positiva al títol de capçalera. El Tribunal Constitucional va dir en la famosa sentència sobre l'Estatut de Catalunya que "l'íntegra disciplina" de la institució referendària és competència de l'Estat. No és lloc per analitzar la correcció o no de tal pronunciament, però sí limita el nostre camp de reflexió. Malgrat la contundència de l'afirmació del Tribunal, no sembla descartable imaginar que les Comunitats Autònomes poguessin realitzar algun tipus de desenvolupament d'una hipotètica legislació bàsica de l'Estat en la matèria. És conegut, no obstant això, que la legislació estatal res diu del referèndum autonòmic. Per tant, i mentre aquesta regulació no existeixi, les possibilitats de celebrar un referèndum en una Comunitat Autònoma semblen llunyanes. Sorprendrà al lector saber que sí existeix, en canvi, normativa bàsica de l'Estat que disciplini el referèndum en l'àmbit municipal. A dia d'avui aquesta normativa ha estat desenvolupada per algunes autonomies i cap objecció de constitucionalitat pesa sobre ella. Un podria preguntar-se quin sentit té que es puguin celebrar referèndums en els municipis però no en les Comunitats Autònomes.

Malgrat la barrera que aquesta jurisprudència suposa, a Catalunya s'han aprovat lleis que han intentat emparar la convocatòria d'un referèndum. La primera data de l'any 2010 i assumia que Catalunya sí tenia competència en matèria de referèndum. Aquesta llei va ser recorreguda pel Govern central, i atès que tal pressupost competencial va ser negat en la sentència sobre l'Estatut, el seu futur no sembla molt prometedor. Sigui com sigui, parlem d'una norma legal en vigor i del règim del qual podem extreure qüestions interessants.

La primera és l'exigència que el referèndum versí sobre qüestions de competència autonòmica. Això ha servit a molts autors per recordar que "disposar de la unitat de l'Estat" no és en absolut assumpte sobre el qual Catalunya (o cap Comunitat) posseeixi competència, negant per tant tota opció de sondejar la força de l'independentisme català. Obliden, no obstant això, que sí és facultat autonòmic la proposició a les Corts Generals de reformes de la Constitució. Hauríem d'entendre, doncs, que consultar a la ciutadania catalana sobre la manera d'exercir tal facultat és plenament vàlida. D'aquesta manera, una pregunta de l'estil "està vostè a favor que es plantegi a les Corts Generals una reforma constitucional que permeti a Catalunya iniciar un procés d'independència?" sembla complir a la perfecció l'exigència competencial.

En un segon moment, destacarem que la llei catalana, volent ser respectuosa amb la Constitució, exigeix l'autorització de l'Estat per poder convocar qualsevol referèndum (doncs això sí és una competència de l'Estat expressament prevista).

En tercer lloc, admet aquesta norma l'opció que el referèndum sigui proposat pels ciutadans en cas de recaptar un nombre determinat de signatures (3% de la població per al cas d'un referèndum que tingui per àmbit la totalitat de Catalunya). Una important pega cal interposar a aquest mecanisme: encara que s'aconsegueixi obtenir la totalitat de les signatures requerides, l'última paraula sobre la convocatòria del referèndum recau en mans del Parlament català, que hauria de donar llum verda a través de majoria absoluta. Si ens prenem seriosament l'opció que els ciutadans s'impliquin en la participació política, aquest tipus de restriccions semblen sobrar. No són sinó reflex d'una certa immaduresa democràtica i mostra d'una excessiva preponderància de la democràcia representativa en el nostre sistema.

Finalment, podríem apuntar que el referèndum que crea la legislació catalana diu ser de caràcter merament consultiu. És obvi, no obstant això, que en un sentit polític tot referèndum té un clar valor vinculant, mentre no és imaginable un govern que refusi acatar la voluntat directament expressada pel poble.

Existeix una segona norma catalana en aquesta matèria. De ben segur sonarà al lector, doncs va pretendre ser la cobertura legal de la celebèrrima consulta del 9-N. Aquesta llei, amb data de setembre de 2014, deia voler regular una consulta d'índole no referendària, per així no topar-se amb el límit jurisprudencial més amunt comentat. Va entendre el Tribunal, després del recurs plantejat pel Govern, que la figura creada per la norma era un autèntic referèndum i va procedir a la seva invalidació.

Resulta d'interès assenyalar que part de la llei va perviure, no sent anul·lada l'opció de celebrar consultes de caràcter sectorial (és a dir, plantejades a col·lectius concrets de ciutadans), així com tampoc la de dur a terme processos d'índole participatiu com a enquestes, fòrums o audiències. Com a vies de participació de la ciutadania catalana en vigor que són, destacaré el més positiu de la seva regulació. De les consultes sectorials ha d'apuntar-se que, igual que hem vist en la llei del 2010, la seva celebració pot ser proposada directament pels ciutadans. A més, i a diferència d'aquell cas, si s'aconsegueixen les signatures necessàries la seva convocatòria és obligatòria, sense necessitat d'autorització parlamentària alguna. I de la resta de processos com els fòrums i les audiències diré que, presos seriosament, poden ser un interessant mecanisme participatiu. Està previst que siguin culminats per una memòria que expliqui les seves conclusions, el que amb un grau adequat de publicitat pot suposar un útil instrument de control del compliment per part del poder públic dels compromisos assumits en el seu si.

Resumint fugaçment el que s'ha exposat, no pot descartar-se que en el futur puguin celebrar-se referèndums a Catalunya i altres Comunitats. Ara bé, amb la doctrina del Tribunal Constitucional a la mà, això requeriria, almenys, una certa normativa estatal bàsica de cobertura a la figura. De què depèn la seva creació? De la voluntat política que regeixi l'Estat, per descomptat.

Firmat per: Emilio Pajares Montolío, Professor Titular de Dret Constitucional, Universidad Carlos III

PARTICIPAR, TAMBÉ ALS PROGRAMES ELECTORALS?

En els últims processos electorals s'ha pogut observar que, de manera creixent, les formacions polítiques recorren al sistema de primàries (o alguna cosa semblant) per seleccionar als integrants de les seves candidatures, la qual cosa, sense entrar en majors matisos, sembla recollir una certa aspiració d'obrir la vida interna dels partits a la participació de militants i simpatitzants: queda a les seves mans, almenys teòricament, determinar qui aspirararia a ocupar els càrrecs representatius. Però no s'observa similar obertura en l'altra faceta que també dóna rellevància constitucional a les tasques dels partits, l'orientació programàtica que ofereixen a l'electorat i que es comprometen a seguir els elegits. Més aviat es podria afirmar que l'elaboració de programes electorals no ha estat fins ara un àmbit obert a la participació ciutadana, estaria més aviat en aquest terreny en el qual la política es presenta com un vedat tancat, a disposició únicament d'uns quants professionals, d'un grup reduït de dirigents i assessors.

En bona mesura, aquesta situació és conseqüència de que les normes electorals estatals o autonòmiques manquen de previsions en aquest sentit: no s'obliga a presentar un programa ni a donar-li publicitat, molt menys s'establirà qui ha de participar en la seva conformació. Tampoc es troben en les normes internes dels propis partits, que amb prou feines contenen referències a aquesta qüestió i, quan n'hi ha, no consagren drets dels seus militants (excepte en els estatuts del Partit Popular, encara que aquí també sense majors conseqüències) sinó que es limiten a indicar quins òrgans han d'aprovar els programes o, com a molt, quins tenen capacitat per fer propostes.

Al marge doncs del que puguin establir en els seus estatuts, en l'àmbit català al que se cenyeix la recerca desenvolupada, no ha estat possible detectar més que una experiència rellevant, la de la CUP, en tant que organització peculiar, de tall assembleari a partir d'estructures locals, en la qual se sotmet a assemblees obertes l'elaboració i aprovació d'un marc polític mitjançant la formulació d'esmenes (encara que, com ocorre en qualsevol altra formació política, aquest és un debat que ve delimitat per alguns principis bàsics que són els que donen identitat al partit). La resta dels partits obre si de cas alguna via de proposta (sobretot a les seves pàgines electròniques) sense formalitzar cap tipus de debat i aprovació en relació amb les seves ofertes programàtiques, mentre que és habitual recórrer a professionals, antics càrrecs i experts acadèmics per redactar el programa, igualment per vies no formalitzades.

Una modificació d'aquesta línia de conducta (com en part han fet PSOE i Podemos de cara a les properes eleccions al Congrés dels Diputats i al Senat) facilitaria una obertura de les formacions polítiques a la societat o, si més no, contribuiria a donar protagonisme als militants, reforçant la seva condició de subjectes actius de la vida interna del partit. A més d'ampliar les vies de participació, en principi caldria valorar també positivament que el debat polític en general es veiés enriquit, per l'aportació de noves idees i alternatives i la intervenció d'un nombre major de subjectes, la qual cosa d'altra banda planteja el problema de la possible falta de control del procés, en el qual podrien influir individus o grups en

major o menor mesura aliens al partit i les seves finalitats: mitjans de comunicació, entitats que pretenguin concentrar-la en algun tema en concret... Sense comptar amb que en aquests processos segurament tindran avantatge els qui dominin les eines digitals, que requerirà l'ocupació de nombrosos recursos materials i personals i que pot generar textos més llargs i no gaire coherents, la qual cosa no contribuirà a donar més rellevància als programes, sinó més aviat el contrari: es farà més complicada l'anàlisi rigorosa i tindran menys capacitat d'influir en la determinació del vot.

Molt complicada en tot cas es presenta l'articulació d'una modificació legal que establís aquests tipus de participació. Primer perquè potser convindria que aquestes pràctiques es desenvolupessin una mica més per avaluar-les amb més coneixement de causa. En segon lloc, perquè difícilment podria tenir lloc durant el període electoral, poc apte per a una deliberació d'aquest tipus: només comença legalment amb la convocatòria de les eleccions i en vint dies cal presentar les candidatures... Per això, potser hauria d'orientar-se més a regular la manera com es convoquen i desenvolupen assemblees i congressos dels partits, ampliant i concretant els drets dels militants, no tant doncs als programes electorals com als textos que habitualment es discuteixen i aproven en aquests òrgans.

Firmat per: Miquel Pérez Moneo, Professor Lector de Derecho Constitucional, Universitat de Barcelona

FACIN VOSTÈS L'ELECCIÓ DELS PARLAMENTARIS I DEIXIN-ME A MI LA SELECCIÓ DE CANDIDATS

El votant en les passades eleccions catalanes del 27S no va tenir gran capacitat de participar en el procés d'elaboració de les candidatures. Cap de les llistes que van concórrer van obrir el procés d'elaboració de les llistes al públic. En determinats processos, fins i tot, ni tan sols va participar el gruix de la militància.

Així, la CUP va apostar per unes primàries en les quals van participar militants i simpatitzants. El Secretariat Nacional i Espai per la Ruptura van promoure, per a la circumscripció de Barcelona, una llista tancada per als primers cinc llocs en la llista, amb Antonio Baños al capdavant. A més, els participants en les primàries podien triar, per ordre de preferència, els candidats que ocupessin els següents cinc llocs de la llista entre quinze candidats més. Els militants de les altres tres circumscripcions podien escollir els cinc primers candidats de la llista de la seva corresponent circumscripció i, a més, el cap de llista a Barcelona.

A pesar que la normativa interna del PSC i Ciutadans preveia la celebració de primàries per a l'elecció del cap de llista, aquestes no van arribar a celebrar-se. En tots dos casos tan sols el candidat avalat per la direcció del partit (Miquel Iceta i Inés Arrimadas, respectivament) va aconseguir reunir les signatures que li donaven accés a les primàries, per la qual cosa van ser proclamats sense necessitat de votació amb urna.

Tampoc van passar pel filtre de la militància els caps de llista del PP i de Unió (Xavier García Albiol i Ramon Espadaler), que van ser escollits directament per les respectives direccions del partit. Alguna cosa similar va esdevenir en el cas de Junts pel sí: els tres primers llocs de la llista, proposats per les entitats sobiranistes i avaluats pels partits col·ligats, van ser anunciats en el Palau de la Generalitat, després d'una trobada d'Artur Mas (CDC) amb Oriol Junqueras (ERC). Segons notícies aparegudes en premsa escrita, cada partit membre de la coalició va aprovar els seus candidats sense sotmetre'ls a consideració dels afiliats.

La candidatura de confluència d'esquerres, Catalunya sí que és pot, va ser pactada pel coordinador general d'ICV, Joan Herrera, el líder de Podemos, Pablo Iglesias i la secretària general de Podem, Gemma Ubasart. En les reunions celebrades, també van participar membres d'altres formacions que es van integrar en la candidatura, principalment Esquerra Unida i Alternativa i Equo. Encara que inicialment van considerar la possibilitat de sotmetre la llista acordada a un procés de primàries, ho van acabar descartant i van negociar el candidat que encapçalaria la llista, així com la resta de la llista.

No obstant això, Catalunya sí que és pot va sotmetre a ratificació de la ciutadania la llista acordada a través d'una pàgina web.

Aquesta situació és conseqüència que a Espanya, Catalunya inclosa, la selecció de candidats és una qüestió aliena a la llei. Les propostes de llei electoral catalana han fet un petitíssim esment a aquest tema, doncs no consideraven pertinent que la llei electoral regulés aquest assumpte. Al que més van arribar és a requerir als partits el compliment formal dels procediments interns establerts a l'hora de presentar les seves candidatures electorals.

D'aquesta manera, l'elector no té més dret a decidir qui figura en la papereta electoral que a nomenar a l'entrenador del seu equip de futbol. La qual cosa és coherent amb una defensa tancada del dret d'autoorganització dels partits polítics, que els permet estendre a la seva voluntat l'àmbit de participació en els seus procediments interns.

Podria el legislador imposar, encoratjar o prohibir l'obertura dels procediments interns als ciutadans? Una resposta positiva condueix a assumir una interferència en el dret d'associació dels membres del partit en obligar-los a admetre (o a rebutjar) en els seus processos decisionals a persones que no estan unides pels llaços formals de la afiliació. No obstant això, en cas que estiguin presents interessos constitucionals particularment rellevants, el legislador podria intervenir, entenent que la selecció de candidats pels partits és un privilegi polític i no un dret constitucional absolut. Una justificació similar va utilitzar la STC 12/2008, de 29 de gener, per justificar la imposició de la paritat electoral. El fonament jurídic de la intervenció de l'Estat resideix en la dimensió constitucional de la selecció de candidats a càrrecs públics representatius que suposa una fase necessària del procés electoral i un element clau en la participació política dels ciutadans en la determinació de la política nacional.

Igualment, el fet que els partits polítics vinguin finançats per diners públics hauria de tenir alguna conseqüència quant a la influència que pot jugar el legislador a l'hora de regular-se determinats processos interns del partit. Així, una altra estratègia que podria utilitzar el legislador seria vincular una sèrie d'avantatges al partit que obrís els seus processos interns de selecció. No poden plantejar-se massa objeccions a aquesta variable, tenint en compte la potestat subvencional de l'Estat per orientar canvis socials. No obstant això, a pesar que no hi ha una ingerència directa en la capacitat d'autoorganització del partit en aquest tipus d'actuació, l'entitat del benefici aparellat podria constituir una obligació indirecta i, per tant, vulnerar el dret d'associació en partits reconegut constitucionalment.

Al nostre país, el contingut del dret de sufragi actiu no pot quedar reduït al mer acte de l'elecció, a l'exercici del vot, sinó que ha d'encaminar-se al fet que la voluntat dels ciutadans es converteixi en la voluntat de l'Estat. La recerca d'un sistema de relació entre electors i candidats que els concedeixi a tots dos un major protagonisme sobre els partits i, alhora, permeti una major capacitat d'actuació als primers passa, aprofundint en els mecanismes representatius del nostre sistema polític:

- a)** Per intervenir en el procediment intern de selecció de candidats;
 - b)** Per establir una forma de votació en el procediment electoral que permeti un major marge de maniobra a l'elector,.
-

És a dir, podem extreure de l'exigència del sufragi lliure l'obligació que hi hagi una pluralitat d'opcions entre candidats perquè el ciutadà pugui triar? I, podríem anar més enllà i establir que l'elecció sigui fruit de la decisió pròpia de manera que no vingui imposada per tercers, encara que siguin les executives dels partits? No pretenc anar tan lluny i construir un nou contingut del dret de sufragi actiu enfront dels partits polítics, encara que crec que van sumant-se elements que podrien legitimar l'actuació del legislador a l'hora de regular aquesta qüestió. El que sí que hauríem de plantejar-nos seriosament és que si almenys els partits no obren a la ciutadania general els seus processos interns de selecció de candidats, sí que hi reservin un paper determinant als seus afiliats.

Firmat per: Argelia Queralt Jiménez, Professora Agregada Interina de Dret Constitucional, Universitat de Barcelona

LLISTES DESBLOQUEJADES: A CATALUNYA, DE MOMENT, NO

Pràcticament tots els partits polítics catalans han incorporat als seus programes electorals la necessitat de desbloquejar les llistes electorals com a element de democratització del sistema electoral i, fet i fet, del nostre sistema parlamentari. Les llistes desbloquejades, afirmen, són un instrument que permet apropar la política i els polítics a la ciutadania. Es dota als votants d'una capacitat de decisió de la qual no gaudeixen amb les llistes bloquejades. En el context català, no obstant això, des que s'aprovà l'Estatut d'Autonomia de 1979, les forces polítiques no han estat capaces d'aprovar una llei electoral autonòmica pròpia i, per això, es vénen aplicant supletòriament les previsions electorals contingudes en la LOREG (avui per remissió de l'EAC 2006 a la disposició transitòria 4^a de l'EAC 1979). El motiu que justifica aquesta falta de consens entorn del sistema electoral està en l'elecció de la fórmula electoral: els partits, especialment CIU i PSC (encara que també ERC), mantenen visions contraposades respecte de si l'eix vertebrador de la fórmula electoral ha de ser la proporcionalitat (respecte de la població) o la representativitat (respecte dels territoris). Sense saber quina és la fórmula, és molt difícil calibrar com poden les llistes desbloquejades millorar el nostre model de participació política.

En qualsevol cas, l'art. 56 de l'EAC de 2006, sota la rúbrica composició i règim electoral, estableix les bases de la llei electoral catalana. Aquest precepte estatutari només imposa respecte de les llistes que han de seguir-se criteris de paritat entre homes i dones, sense que tampoc quedi preestablert com ha de complir-se amb aquest mandat.

Amb aquest marc normatiu (i polític), el 27 de març de 2007 el Govern de la Generalitat va constituir una Comissió d'experts, on estaven representades les diferents sensibilitats ideològiques, que havien d'elaborar una proposta que pogués servir de base als treballs d'una nova llei electoral. En el seu Informe final, la Comissió proposava adoptar un sistema proporcional, concretament amb la fórmula Hare, amb un mínim de representació territorial (2 per vagueries menys Barcelona) però que no suposés una fallida desmesurada de la proporcionalitat. En aquest marc, la Comissió proposava incorporar les llistes desbloquejades amb vot preferencial de naturalesa feble. En la papereta havien d'incorporar-se tants noms com a escons de la circumscripció. A l'hora de votar, els ciutadans podrien marcar amb vot preferent a diversos candidats (papereta amb creus). En el cas que l'elector no fes una selecció específica (d'aquí la naturalesa feble del vot preferencial) el vot contaria només per a la candidatura; si es mostressin en la papereta més preferències de les permeses, també s'adjudicaria el vot a la candidatura. S'evitava, així, posar traves a la candidatura presentada pel partit.

Quant a l'escrutini, primer es faria un recompte de candidatures per determinar el nombre d'escons i després de les preferències dels votants. La proposta contemplava establir un mínim del 5% dels vots de les candidatures preferents per poder saltar l'ordre preestablert en la llista; més enllà dels vots preferents, es seguiria l'ordre de la llista; en cas d'empat entre candidats escollits per vot preferencial, obtindria l'escó el que estigués en una posició més alta en la llista.

Quant a la representació paritària, la proposta seguia el previst en la Llei Orgànica 3/2007, per a la igualtat efectiva de dones i homes: tant en el conjunt de la llista com en cada tram de 5 noms, es respectaria la proporció 40%-60% de candidats de cada sexe. Es trobava a faltar, en aquest tema, algun tipus de reflexió crítica sobre els efectes del desbloqueig de les llistes en aquesta representació equilibrada. La proposta de la Comissió no va ser assumida ni com a projecte de llei del Govern autonòmic ni com a proposició de llei dels grups amb representació parlamentària.

L'any 2010 es va presentar davant el Parlament una iniciativa legislativa popular de llei electoral catalana que preveia un sistema de llistes desbloquejades amb vot preferencial i un sistema de representació equilibrada 40%-60% en trams de 5. Així, pel que fa a les llistes, es recollien les principals recomanacions de la Comissió d'Experts de 2007. Aquesta ILP, que no ha estat portada al Ple fins a 2015, va passar a formar part dels materials de discussió de la ponència conjunta de la qual es parla a continuació.

En efecte, el febrer de 2013 el Parlament, a petició de tots els Grups Parlamentaris excepte el Grup Mixt, va constituir una ponència conjunta per a que preparés una proposició de llei electoral de Catalunya, que partís de l'informe realitzat el 2007 per la comissió d'Experts abans comentada. La Ponència, després de molts tires i arronses, va presentar un Informe l'abril de 2015 en el qual no es diu res sobre el sistema electoral, quedant patent de nou la falta d'acord dels partits sobre el sistema electoral que ha d'adoptar-se a Catalunya. L'Informe de la Ponència només conté un parell de referències a les llistes, no menors d'altra banda, que són que la llistes hauran de comptar amb tantes candidatures com a nombre d'escons a cobrir i, en relació amb la representació equilibrada, s'estableix la regla de 60%-40%, en trams de 5 a partir del 1er nom. A més, veient els treballs duts a terme per la Ponència, sembla que s'acceptava la llista desbloquejada amb vot preferencial feble, l'aplicació de la regla de safe seat als número un, i potser als segons, de cada llista, equilibrant així la pèrdua de control dels partits en l'elecció dels seus representants. Això sí, sempre dependent de l'acord al que s'arribés sobre el règim electoral.

La proposició de llei resultat d'aquesta ponència conjunta va ser signada pels grups de CiU, ERC, ICV-EUiA i la CUP deixant en blanc el capítol relatiu al sistema electoral. Aquesta proposició, aprovada pel Ple del Parlament el maig de 2015, va decaure en acabar la legislatura el mes d'agost.

Així les coses, a Catalunya se segueixen avui aplicant supletòriament les disposicions de la LOREG relatives al sistema electoral per a les eleccions autonòmiques. De moment a Catalunya el desbloqueig de les llistes no serà, almenys no a curt termini, un instrument que coadjuvi a una millor i/o major participació de la ciutadania en les institucions públiques i, en general en la vida política.

Firmat per: Miguel Presno Linera, Professor Titular de Dret Constitucional, Universidad de Oviedo

PROCÉS ELECTORAL AUTONÒMIC I PARTICIPACIÓ CIUTADANA A LA CAMPANYA ELECTORAL

Fins avui, les Comunitats Autònomes han mostrat escassa creativitat a l'hora de regular l'elecció del respectiu Parlament; cas apart és Catalunya: ni tan sols existeix Llei electoral. És cert que a això ha contribuït el Legislador estatal que, sense pudor, va atribuir a 116 articles de la LOREG la condició d'aplicables a les eleccions autonòmiques, excés mancat de justificació constitucional: molts d'aquests preceptes ni són desenvolupament d'elements essencials del dret de sufragi ni contenen condicions bàsiques que assegurin la igualtat dels espanyols en l'exercici del vot.

La passivitat autonòmica ha tingut algunes excepcions: introducció de criteris de paritat en les Illes Balears, Castella-La Manxa, País Basc i Andalusia, i del vot electrònic al País Basc, encara que mai s'ha aplicat en la pràctica. Més ambiciosa va ser la Proposició dels Grups Parlamentaris Socialista, d'Esquerra Unida i Mixt de Llei de reforma de la Llei electoral asturiana, que incloïa, entre altres coses, un sistema de doble escrutini per aprofitar les restes de la fórmula D'Hondt, el vot desbloquejat, l'obligatorietat de primàries per encapçalar les candidatures, la substitució temporal de parlamentaris, el vot electrònic per a residents a l'estranger,... Aquesta Proposició no va superar el tràmit de presa en consideració perquè el Grup Socialista va votar en contra, al·legant que no hi havia consens suficient, encara que els Grups que recolzaven inicialment la proposta sumaven la majoria absoluta exigida per aprovar la reforma. No obstant això, a l'inici de la present Legislatura un Grup de Treball parlamentari ha reprès el debat i el 26 de gener de 2016 es va presentar una nova iniciativa, pendent encara de la seva tramitació parlamentària en el moment de redactar aquestes línies (març 2016).

Centrant-nos en la campanya electoral, els Parlaments autonòmics podrien modificar les seves respectives lleis per introduir reformes que afavoreixin la participació ciutadana; entre altres, les següents:

1^a. Modificació de la durada de la campanya. Si és legítim dur a terme activitats que afavoreixin la formació i manifestació de la voluntat popular que ha d'expressar-se en les urnes, manca de fonament prohibir a les Comunitats que la campanya electoral pugui tenir una durada superior a 15 dies. En tot cas, seria menys restrictiu fixar una durada temporal mínima i una altra màxima (per exemple, entre 10 i 20 dies); com és obvi, aquesta alteració implicaria l'adaptació de totes les fases del procés electoral.

2^a. Supressió de la proporcionalitat informativa en els mitjans de comunicació públics i de proporcionalitat i neutralitat en les televisions privades. Els primers estan subjectes al mandat constitucional de pluralisme, del que derivaria el d'igualtat i neutralitat informatives,

però de cap manera al de proporcionalitat, que no és sinó un mecanisme que, en tenir en compte els anteriors resultats electorals, serveix com un instrument per a la seva repetició, quelcom poc compatible amb el principi d'igualtat d'oportunitats. Els mitjans autonòmics de titularitat pública han de ser neutrals durant un procés electoral, la qual cosa no és sinònim de proporcionalitat.

D'altra banda, per què han de ser neutrals els informatius d'una televisió privada, que actuen en exercici d'un dret constitucional, el dret a informar, no al servei de la "proporcionalitat i neutralitat" polítiques? La "bona informació" s'aconsegueix augmentant les fonts però no funcionalitzant les existents. Quan, com ara, existeixen nombroses televisions privades la seva disciplina ha de ser similar a la de la premsa -algú es planteja imposar a un diari que informi "de manera proporcional" en campanya electoral?- i si el pluralisme televisiu no és el constitucionalment desitjat la causa estarà en la política de concessions.

3^a. Supressió de la prohibició de difondre enquestes electorals. Aquesta normativa manca de qualsevol fonament democràtic i hauria de ser derogada: si aquests estudis no contenen dades per condicionar el resultat electoral, el seu coneixement per l'electorat seria innocu; si de debò els inclouen, com es pot justificar que no es puguin conèixer? La prohibició afecta a "la publicació i difusió o reproducció de sondejos electorals", no a la seva realització, de manera que les formacions polítiques que participen en la campanya electoral realitzen aquests sondejos en les dates prohibides per a la seva divulgació i poden, fins i tot, orientar els seus missatges d'acord amb aquestes enquestes, mentre que l'electorat manca d'aquesta informació. Per esmentar exemples de dret comparat on tal prohibició no existeix cal citar, entre altres països, Alemanya, Àustria, Austràlia, Dinamarca, Estats Units, Holanda, Japó, Regne Unit o Suècia.

A aquests arguments de fons es pot afegir que, en els temps actuals, aquesta prohibició –i corresponent sanció- és eludible via electrònica publicant les enquestes en mitjans de comunicació estrangers. El propi Consell d'Estat espanyol va advocar, en el seu "Informe sobre la reforma electoral" de 2009, per suprimir aquesta prohibició, amb la cautela d'afegir unes exigències de qualitat mínima a aquests estudis.

4^a. Organització obligatòria de debats electorals en els mitjans públics. Aquesta obligatorietat derivaria del seu interès públic i de la seva potencialitat per contribuir a la formació i manifestació de la voluntat popular; cosa diferent és que no es pugui obligar a ningú a participar-hi però, en tot cas, la ciutadania podrà extreure les oportunes conclusions de les absències, de les presències i del resultat d'aquestes últimes. Crec que seria oportú, en honor de propiciar el pluralisme polític, que en aquests debats poguessin participar candidatures que, sense haver aconseguit escons, haguessin obtingut un nombre mínim de vots en els anteriors comicis.

5^a. Supressió de la jornada de reflexió. Que la campanya electoral acabi a les zero hores del dia anterior a l'elecció implica que durant l'anomenada "jornada de reflexió" i en el dia de les eleccions no es pot demanar el vot ni es pot difondre propaganda. Ens trobem davant un límit a les llibertats d'expressió i d'informació inexistent en molts països (Estats Units o Gran Bretanya, per exemple) i que manca de sentit.

El que se li atribueix –garantir la llibertat de l’electorat- sembla un exercici de paternalisme, com si els milions de persones que integren aquest col·lectiu no poguessin, si volen, sostreure’s a aquesta petició de l’últim moment, que, d’altra banda, pot tenir especial rellevància si en aquestes 48 hores finals ocorre algun succés rellevant. Portada a l’extrem aquesta prohibició caldria obligar al fet que a les zero hores del dia anterior a la votació s’haguessin retirat tots els panells publicitaris perquè la seva presència no pertorbi la reflexió ni la votació.

També aquí s’evidencia que tenim una Llei electoral analògica, d’eficàcia més que dubtosa en unes xarxes socials electròniques on la publicitat electoral és constant, en temps real i de cap manera es deté a les zero hores del dia anterior a les votacions.

Firmat por: Joan Vintró, Investigador principal del projecte i catedràtic de Dret Constitucional, Universitat de Barcelona

EL CIUTADÀ AL PARLAMENT

La recent reforma del Reglament del Parlament de Catalunya (text refós publicat en el BOPC de 30 de juliol de 2015) suposa un important pas endavant en la consideració del ciutadà com a subjecte actiu de la vida parlamentària. Tradicionalment els Reglaments Parlamentaris es referien a la intervenció ciutadana en l'activitat de les Cambres tan sols en els preceptes relatius a la comissió de peticions i a la iniciativa legislativa popular, dos instruments que, a més, eren configurats, respectivament, amb escàs relleu institucional i amb criteris restrictius. Ara el Parlament de Catalunya, aprofundint en la via iniciada amb el nou Reglament de 2005 i en sintonia amb l'evolució seguida per altres Parlaments democràtics i amb les orientacions polítiques i normatives sobre la transparència en la institucions públiques, propicia que el ciutadà, tant en la seva dimensió individual com en l'associativa, pugui tenir protagonisme en l'exercici de les diverses funcions parlamentàries.

Per aconseguir aquest objectiu el Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) preveu el manteniment d'instruments tradicionals (la Comissió de Peticions), la configuració més operativa i oberta de les compareixences de les organitzacions i grups socials, la presència de representants de la comissió promotora d'una iniciativa legislativa popular (ILP) en els òrgans parlamentaris encarregats de la seva tramitació i especialment els nous espais de participació ciutadana articulats entorn de la figura del denominat Parlament Obert. A continuació s'examinaran amb una mica més de detall aquests mecanismes excepte el relatiu a l'ILP que és objecte de tractament en un altre text d'aquest dossier.

Pel que fa a la Comissió de Peticions es manté la regulació establerta en 2005 (art. 68) que ja va tractar de donar major dinamisme a aquest òrgan. En aquest sentit convé destacar que la Comissió de Peticions no desenvolupa una simple tasca d'intermediació entre la demanda del ciutadà i un possible destinatari (Govern, Administració, grups parlamentaris, òrgans estatutaris, entre altres), sinó que pot celebrar compareixences i adoptar resolucions sobre l'objecte de la petició. La Comissió així mateix ha de presentar al Ple del Parlament una memòria anual en la qual consti una completa informació de les peticions rebudes i de la destinació de cadascuna d'elles.

Les compareixences de les organitzacions i grups socials en el marc del procediment legislatiu ja estaven també previstes en el Reglament des del 2005. La seva finalitat és oferir als sectors més directament afectats per l'aprovació d'una determinada llei un marc de participació en la tramitació parlamentària que els permeti donar a conèixer el seu punt de vista i aportar idees als grups parlamentaris abans que aquests presentin les esmenes a la proposta legislativa. El nou article 115 RPC manté elements de la regulació anterior que tal vegada haurien de ser revisats en el futur: el caràcter no obligatori d'aquestes compareixences (excepte per a les iniciatives legislatives sobre ens locals) ja que la seva celebració sempre ha de ser aprovada per la corresponent majoria parlamentària de la comissió; el reduït temps a la disposició dels compareixents davant la comissió que no pot superar en principi els vint minuts. En canvi

pot valorar-se positivament la flexibilització de la forma de la compareixença o audiència (presencial, escrita, via electrònica o videoconferència) i també la fixació d'un termini màxim de quinze dies per a la celebració de la compareixença amb la finalitat d'evitar dilacions excessives en la tramitació de la proposta legislativa. Finalment, convé destacar en aquest apartat que les compareixences de les organitzacions i grups socials poden projectar-se sobre altres funcions parlamentàries (control, impuls) i en aquests casos poden fins i tot tenir lloc en el Ple de la Càmera (art. 197 RPC).

Com s'ha apuntat anteriorment, la figura del Parlament Obert (arts. 222-226 RPC) és la previsió més destacada establerta per la reforma del Reglament del 2015 amb la pretensió de potenciar la participació ciutadana en l'exercici de les funcions de la Càmera. Al servei d'aquest objectiu apareix com un instrument fonamental el Portal de la Transparència (art. 205 RPC) que és el sistema integral d'informació en format electrònic de tota l'activitat parlamentària i que ha de permetre a tots els ciutadans i organitzacions socials participar i col·laborar en la tramitació d'iniciatives legislatives i de les altres iniciatives parlamentàries. En aquest marc la Mesa del Parlament ha d'establir espais de participació i col·laboració que permetin als ciutadans, de manera ràpida i àgil, accedir a la informació actualitzada de tots els tràmits parlamentaris, formular suggeriments, expressar opinions, aportar documents i propostes de modificació de textos en vies d'aprovació i establir un diàleg amb els diputats i els grups parlamentaris. Una vegada engegada aquesta experiència del Parlament Obert, el Parlament està obligat a avaluar regularment l'impacte que en l'exercici de les diverses funcions parlamentàries han tingut els espais de participació i col·laboració ciutadana i a publicar el resultat d'aquestes avaluacions al Portal de la Transparència.

No hi ha dubte que la figura del Parlament Obert inclou unes suggeridores potencialitats transformadores en la relació entre el ciutadà i la institució parlamentària. Per tal que aquesta presència del ciutadà al Parlament es materialitzi de manera significativa cal que la Mesa implementi les mesures pertinents amb la consegüent dotació de recursos i que els diputats, els grups parlamentaris i els propis ciutadans vagin imbuït-se progressivament d'una nova cultura interactiva i participativa en l'exercici de les funcions parlamentàries.

AGENDA_PÚBLICA

www.agendapublica.es