

AGEN, DA_PÚB LICA

analistas de la actualidad

A_P_DOSSIER

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO
AUTONÓMICO. EL CASO DE CATALUÑA



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

ÍNDICE DE CONTENIDOS

VÍAS EFECTIVAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	4
LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN CATALUÑA	6
¿UN REFERÉNDUM EN CATALUÑA?	8
PARTICIPAR, ¿TAMBIÉN EN LOS PROGRAMAS ELECTORALES?	10
HAGAN USTEDES LA ELECCIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS Y DÉJENME A MÍ LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS	12
LISTAS DESBLOQUEDAS: EN CATALUNYA, DE MOMENTO, NO	15
PROCESO ELECTORAL AUTONÓMICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CAMPAÑA ELECTORAL	16
EL CIUDADANO EN EL PARLAMENTO	20

Firmado por: **Miguel Pérez Moneo**, *Profesor Lector de Derecho Constitucional, Universitat de Barcelona, Coordinador del dossier*

PRESENTACIÓN: VÍAS EFECTIVAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Desde el 15M de 2011, se comenzó a articular una queja ciudadana – “no nos representan” – que consideramos sintomática de la insuficiente respuesta que el sistema representativo está ofreciendo a las aspiraciones ciudadanas de articular una sociedad democrática avanzada. Dicho objetivo se proclama en el Preámbulo de nuestra Constitución y se reitera – si bien no literalmente – en los artículos 9.2 (“Corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”) y 23.1 CE (“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes”).

De esta manera, los gritos en la calle enlazan con un debate clásico en el ámbito del Derecho Constitucional y de otras disciplinas afines: la manera de articular democracia y representación o, si se prefiere, la búsqueda de una “representación democrática”. No se trata, pues, de prescindir la representación política y sustituirla por la participación política directa de los ciudadanos, sino explorar los mecanismos establecidos para fortalecer ambas variables: democracia y representación.

Las carencias democráticas del parlamentarismo (desequilibrio en las relaciones Parlamento – Gobierno; la disciplina de partido; la sustitución del Parlamento por los medios de comunicación – o incluso los jueces – en la función de control del Gobierno; la representación de intereses sectoriales por vías extraparlamentarias...) le obligan a revitalizar la representación para autolegitimarse, para evitar discursos no ya críticos con el sistema representativo que tenemos, sino con el sistema representativo tal cual. Desde este punto de vista, no obstante, la crítica a las carencias de la democracia representativa actual creemos que han de hacerse desde el pluralismo, para rechazar las críticas antidemocráticas.

Ante la fatiga – crónica – del parlamentarismo, y esquivando mitos sobre lo que debería ser nuestro sistema representativo, pretendemos revisar la actual situación institucional usando Cataluña como muestra de estudio para ver de qué manera se podría reformar con la finalidad de reforzar el elemento democrático. En este contexto, queremos estudiar la posición jurídica del ciudadano en Cataluña, para constatar qué recorrido tienen las vías a través de las cuales puede participar políticamente y cómo podría profundizarse en esta búsqueda de una representación más democrática y una democracia más representativa. Usaremos una perspectiva frecuentemente olvidada por el Derecho Constitucional: el representado político, titular, en última instancia, de los derechos de participación y extremo de la relación representativa. De esta manera, se espera contribuir a disminuir la delegación en el ámbito de la participación política, identificando y difundiendo espacios para la deliberación o consulta e incluso la toma de decisiones de los ciudadanos, bien junto con los órganos representativos, bien directamente.

En este sentido, ha de insistirse en que no se pretende remplazar a las instituciones parlamentarias, sino buscar la convivencia de estas con fórmulas de participación política directa. Así, creemos que los ciudadanos no quedarán excluidos de la posibilidad de debatir y decidir directamente cuestiones de especial relevancia en una sociedad democrática avanzada.

Para todo ello, fijaremos nuestra atención en distintos instrumentos, que presentamos agrupados en tres temas:

- **Toma de decisiones:** ¿en qué medida el pueblo gobernado puede actuar como pueblo gobernante? (Iniciativa legislativa popular; referéndum y consultas populares);
 - **Representación:** ¿cómo puede articularse el sistema electoral para que refleje adecuadamente las preferencias del elector? (Programa electoral; selección de candidatos; listas electorales no categóricas)
 - **Deliberación pública:** ¿cómo introducir deliberación ciudadana en el ámbito representativo? (Participación ciudadana en sede parlamentaria; campaña electoral)
-

Firmado por: **Patricia García Majado**, *Becaria FPU de Derecho Constitucional, Universidad de Oviedo*

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN CATALUÑA

La participación del pueblo en funciones legislativas a través de la iniciativa legislativa popular ya fue apuntada en su momento por Kelsen como una de las formas de combatir la fatiga del parlamentarismo. Este instrumento de democracia participativa lo que permite es que la ciudadanía traslade al Parlamento inquietudes sociales que no encuentran hueco en la discusión política del momento para que éste se pronuncie al respecto, independientemente de que finalmente se apruebe una ley o no. Ahora bien, la efectividad de este mecanismo depende, en buena medida, de su regulación, esto es, de si facilita la participación ciudadana haciendo accesible el impulso y la tramitación de las proposiciones de ley de origen popular. Y es aquí donde radica principalmente la valentía o el vanguardismo de la ley catalana 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular.

En primer lugar, la ley amplía la legitimación para impulsar este tipo de iniciativas a mayores de 16 años y extranjeros con residencia legal. Además, prevé un amplio abanico de materias susceptibles de ser abordadas a través de este cauce, arbitrando muy pocas y, en su mayor medida justificadas, exclusiones materiales. Asimismo, el Estatuto de Autonomía catalán (arts. 222.1º y 223.1º) recoge la posibilidad de ser reformado a través de este mecanismo, aunque lo cierto es que este procedimiento no está legalmente desarrollado. Para ello, exige 300.000 firmas de los ciudadanos catalanes con derecho a voto, legitimación que, no obstante, podría flexibilizarse equiparándola a la prevista para las iniciativas legislativa populares.

En segundo lugar, se prevén únicamente tres causas de inadmisión: que la proposición de ley verse sobre una materia excluida, la falta de presentación de la documentación requerida y la reproducción de otra iniciativa legislativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la misma legislatura. Esta última causa debería ser interpretada en el sentido de que otra proposición de ley haya llegado a ser debatida en el Pleno y éste haya dicho “no” a su tramitación; no siendo suficiente con que haya sido simplemente inadmitida a trámite.

En tercer lugar, la ley catalana prevé una tramitación particular en dos casos que, para la ley estatal, son motivos de inadmisión. Por un lado, si la proposición de ley de origen popular presenta afectación presupuestaria, en vez de inadmitirse, se admite a trámite pero se difieren sus efectos económicos al ejercicio siguiente si el Gobierno manifiesta su disconformidad por razones presupuestarias (DA 3º LILP). Por otro, si la iniciativa legislativa popular versa sobre la misma materia que otros proyectos o proposiciones de ley que estén siendo tramitados por el Parlamento en ese momento, se prevé la tramitación conjunta de ambos textos siempre que así lo acepte la comisión promotora. Sin embargo, el Reglamento del Parlamento de Cataluña no ha regulado este procedimiento, lo cual debe hacer para evitar mermar la efectividad de una previsión que resulta ventajosa.

En cuarto lugar, el número de firmas requerido para impulsar la proposición de ley es relativamente asequible: 50.000, lo que viene a ser, aproximadamente, el 0,90% del censo electoral catalán (siendo en términos reales más bajo el porcentaje ya que hay potenciales firmantes no censados). Además, se otorga un plazo para su recogida de 120 días hábiles (más 60 de prórroga en caso justificado), y de 7 días hábiles para su entrega; no computando a estos efectos el tiempo que los pliegos están en órganos administrativos validándose.

En quinto lugar, la ley catalana ha optado por sustituir el acto de la toma en consideración por un debate a la totalidad sin votación (salvo en el caso de presentación de enmiendas a la totalidad) a celebrar en los 4 meses siguientes a la recepción de las firmas por la Mesa. Y no sólo eso, sino que ha previsto la participación de la comisión promotora en la Cámara, para explicar y defender su propuesta, en cuatro ocasiones a lo largo del procedimiento legislativo. Además, ha recogido la posibilidad de que ésta solicite la retirada de la proposición de ley, evitando así su aprobación final en el caso de que sus contenidos se hayan distorsionado tanto que no comulguen con las aspiraciones originales de sus firmantes.

En definitiva, el balance que puede ofrecerse de la ley catalana, en términos democráticos, es altamente positivo. De hecho, las cifras así lo demuestran: con la ley 2/1995, de iniciativa legislativa popular, vigente durante 10 años, se presentaron 6 iniciativas legislativas populares; con la actual, que lleva en vigor 9 años, lo han hecho 27. Este relativamente alto nivel de participación ciudadana sólo se explica desde la creatividad y vanguardismo con que el legislador catalán ha diseñado este instrumento de participación, haciéndolo accesible y efectivo para el pueblo catalán. Por todo ello, podría decirse –como lo haría Pitkin– que el Parlamento de Cataluña se ha vuelto más *sensible* ante aquél. Y no justamente por asumir todas sus pretensiones ni todas sus demandas, sino por presentar *una constante condición de sensibilidad, un potencial estar listo para responder*.

Firmado por: **Daniel López**, *Doctorando FPU de Derecho Constitucional, Universidad Carlos III*

¿UN REFERÉNDUM EN CATALUÑA?

Innumerables han sido en los últimos meses y años los ensayos políticos acerca de si debiera o no celebrarse en Cataluña un referéndum. Pocos han sido, por el contrario, los análisis técnicos acerca de si es o no posible hacerlo desde el punto de vista jurídico. Pretenden ser estas líneas un pequeño esbozo de la cuestión, ajeno a cualquier controversia política.

Comenzaré vertiendo un jarro de agua fría sobre aquel lector que haya comenzado a leer esperando una respuesta positiva al título de cabecera. El Tribunal Constitucional dijo en la famosa sentencia sobre el Estatut de Cataluña que “la entera disciplina” de la institución referendaria es competencia del Estado. No es lugar para analizar la corrección o no de tal pronunciamiento, pero si acota nuestro campo de reflexión. Pese a la contundencia de la afirmación del Tribunal, no parece descartable imaginar que las Comunidades Autónomas pudieran realizar algún tipo de desarrollo de una hipotética legislación básica del Estado en la materia. Es conocido, no obstante, que la legislación estatal nada dice del referéndum autonómico. Por consiguiente, y mientras esa regulación no exista, las posibilidades de celebrar un referéndum en una Comunidad Autónoma parecen lejanas. Sorprenderá al lector saber que sí existe, en cambio, normativa básica del Estado que discipline el referéndum en el ámbito municipal. A día de hoy esa normativa ha sido desarrollada por algunas autonomías y ninguna objeción de constitucionalidad pesa sobre ella. Uno podría preguntarse qué sentido tiene que puedan celebrarse referendos en los municipios pero no en las Comunidades Autónomas.

A pesar de la barrera que esta jurisprudencia supone, en Cataluña se han aprobado leyes que han intentado amparar la convocatoria de un referéndum. La primera data del año 2010 y asumía que Cataluña sí tenía competencia en materia de referéndum. Esta ley fue recurrida por el Gobierno central, y dado que tal presupuesto competencial fue negado en la sentencia sobre el Estatut, su futuro no parece muy halagüeño. Sea como fuere, hablamos de una norma legal en vigor y de cuyo régimen podemos extraer cuestiones interesantes.

La primera es la exigencia de que el referéndum verse sobre cuestiones de competencia autonómica. Esto ha servido a muchos autores para recordar que “disponer de la unidad del Estado” no es en absoluto asunto sobre el que Cataluña (o ninguna Comunidad) posea competencia, negando por consiguiente toda opción de sondear la fuerza del independentismo catalán. Olvidan, sin embargo, que sí es facultad autonómica la proposición a las Cortes Generales de reformas de la Constitución. Deberíamos entender, pues, que consultar a la ciudadanía catalana sobre el modo de ejercer tal facultad es plenamente válida. De esta manera, una pregunta del estilo “¿está usted a favor de que se plantee a las Cortes Generales una reforma constitucional que permita a Cataluña iniciar un proceso de independencia” parece cumplir a la perfección la exigencia competencial.

En un segundo momento, destacaremos que la ley catalana, queriendo ser respetuosa con la Constitución, exige la autorización del Estado para poder convocar cualquier referéndum (pues ello sí es una competencia del Estado expresamente prevista).

En tercer lugar, admite esta norma la opción de que el referéndum sea propuesto por los ciudadanos en caso de recabar un número determinado de firmas (3% de la población para el caso de un referéndum que tenga por ámbito la totalidad de Cataluña). Una importante pega cabe interponer a este mecanismo: aunque se logre obtener la totalidad de las firmas requeridas, la última palabra sobre la convocatoria del referéndum recae en manos del Parlamento catalán, quien tendría que dar luz verde a través de mayoría absoluta. Si nos tomamos en serio la opción de que los ciudadanos se impliquen en la participación política, este tipo de cortapisas parecen sobrar. No son sino reflejo de una cierta inmadurez democrática y muestra de una excesiva preponderancia de la democracia representativa en nuestro sistema.

Finalmente, podríamos apuntar que el referéndum que crea la legislación catalana dice ser de carácter meramente consultivo. Es obvio, no obstante, que en un sentido político todo referéndum tiene un claro valor vinculante, en tanto en cuanto no es imaginable un gobierno que rehúse acatar la voluntad directamente expresada por el pueblo.

Existe una segunda norma catalana en esta materia. A buen seguro sonará al lector, pues pretendió ser la cobertura legal de la celeberrima consulta del 9-N. Esta ley, con fecha de septiembre de 2014, decía querer regular una consulta de índole no referendaria, para así no toparse con el límite jurisprudencial más arriba comentado. Entendió el Tribunal, tras el recurso planteado por el Gobierno, que la figura creada por la norma era un auténtico referéndum y procedió a su invalidación.

Resulta de interés señalar que parte de la ley pervivió, no siendo anulada la opción de celebrar consultas de carácter sectorial (es decir, planteadas a colectivos concretos de ciudadanos) así como tampoco la de llevar a cabo procesos de índole participativo como encuestas, foros o audiencias. Como vías de participación de la ciudadanía catalana en vigor que son, destacaré lo más positivo de su regulación. De las consultas sectoriales debe apuntarse que, al igual que veíamos en la ley del 2010, su celebración puede ser propuesta directamente por los ciudadanos. Además, y a diferencia de aquel caso, si se consiguen las firmas necesarias su convocatoria es obligatoria, sin necesidad de autorización parlamentaria alguna. Y del resto de procesos como los foros y las audiencias diré que, tomados en serio, pueden ser un interesante mecanismo participativo. Está previsto que sean culminados por una memoria que explique sus conclusiones, lo que con un grado adecuado de publicidad puede suponer un útil instrumento de control del cumplimiento por parte del poder público de los compromisos asumidos en su seno.

Resumiendo fugazmente lo expuesto, no puede descartarse que en el futuro puedan celebrarse referendos en Cataluña y otras Comunidades. Ahora bien, con la doctrina del Tribunal Constitucional en la mano, ello requeriría, al menos, una cierta normativa estatal básica de cobertura a la figura. ¿De qué depende su creación? De la voluntad política que rija el Estado, por supuesto.

Firmado por: **Emilio Pajares Montolío**, *Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad Carlos III*

PARTICIPAR, ¿TAMBIÉN EN LOS PROGRAMAS ELECTORALES?

En los últimos procesos electorales se ha podido observar que, de manera creciente, las formaciones políticas recurren al sistema de primarias (o algo parecido) para seleccionar a los integrantes de sus candidaturas, lo que, sin entrar en mayores matices, parece recoger una cierta aspiración de abrir la vida interna de los partidos a la participación de militantes y simpatizantes: queda en sus manos, al menos teóricamente, determinar quiénes van a aspirar a ocupar los cargos representativos. Pero no se observa similar apertura en la otra faceta que también da relevancia constitucional a las tareas de los partidos, la orientación programática que ofrecen al electorado y que se comprometen a seguir los elegidos. Más bien se podría afirmar que la elaboración de programas electorales no ha sido hasta ahora un ámbito abierto a la participación ciudadana, estaría más bien en ese terreno en el que la política se presenta como un coto cerrado, a disposición únicamente de unos cuantos profesionales, de un grupo reducido de dirigentes y asesores.

En buena medida, esta situación es consecuencia de que las normas electorales estatales o autonómicas carecen de previsiones en ese sentido: no se obliga a presentar un programa ni a darle publicidad, mucho menos se va a establecer quiénes tienen que participar en su conformación. Tampoco se encuentran en las normas internas de los propios partidos, que apenas contienen referencias a esta cuestión y, cuando las hay, no consagran derechos de sus militantes (salvo en los estatutos del Partido Popular, aunque aquí también sin mayores consecuencias) sino que se limitan a indicar qué órganos han de aprobar los programas o, todo lo más, cuáles tienen capacidad para hacer propuestas.

Al margen pues de lo puedan establecer en sus estatutos, en el ámbito catalán al que se ciñe la investigación desarrollada, no ha sido posible detectar más que una experiencia relevante, la de la CUP, en tanto que organización peculiar, de corte asambleario a partir de estructuras locales, en la que se somete a asambleas abiertas la elaboración y aprobación de un marco político mediante la formulación de enmiendas (aunque, como ocurre en cualquier otra formación política, éste es un debate que viene delimitado por algunos principios básicos que son los que dan identidad al partido). El resto de los partidos abre si acaso alguna vía de propuesta (sobre todo en sus páginas electrónicas) sin formalizar ningún cauce de debate y aprobación en relación con sus ofertas programáticas, mientras que es habitual recurrir a profesionales, antiguos cargos y expertos académicos para redactar el programa, igualmente por vías no formalizadas.

Una modificación de esta línea de conducta (como en parte han hecho PSOE y Podemos de cara a las próximas elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado) facilitaría una apertura de las formaciones políticas a la sociedad o, cuando menos, contribuiría a darle protagonismo a quienes militan en ellas, reforzando su condición de sujetos activos de la

vida interna del partido. Además de ampliar los cauces de participación, en principio habría que valorar también positivamente que el debate político en general se viera enriquecido, por la aportación de nuevas ideas y alternativas y la intervención de un número mayor de sujetos, lo que por otra parte plantea el problema de la posible falta de control del proceso, en el que podría influir individuos o grupos en mayor o menor medida ajenos al partido y sus fines: medios de comunicación, entidades que pretendan concentrarla en algún tema en concreto... Sin contar con que en esos procesos seguramente tendrán ventaja quienes dominen las herramientas digitales, que requerirá el empleo de numerosos recursos materiales y personales y que puede generar textos más largos y no muy coherentes, lo que no va a contribuir a dar más relevancia a los programas, sino más bien lo contrario: se hará más complicado el análisis riguroso y tendrán menos capacidad de influir en la determinación del voto.

Muy complicada en todo caso se presenta la articulación de una modificación legal que estableciera esos cauces de participación. Primero porque quizá convendría que esas prácticas se desarrollaran algo más para evaluarlas con más conocimiento de causa. En segundo lugar, porque difícilmente podría tener lugar durante el periodo electoral, poco apto para una deliberación de este tipo: sólo comienza legalmente con la convocatoria de las elecciones y en veinte días hay que presentar las candidaturas... Por ello, quizá debería orientarse más a regular el modo en que se convocan y desarrollan asambleas y congresos de los partidos, ampliando y concretando los derechos de quienes militan en ellos, no tanto pues en los programas electorales como en los textos que habitualmente se discuten y aprueban en estos órganos.

Firmado por: **Miguel Pérez Moneo**, *Profesor Lector de Derecho Constitucional, Universitat de Barcelona, Coordinador del dossier*

HAGAN USTEDES LA ELECCIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS Y DÉJENME A MÍ LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS

El votante en las pasadas elecciones catalanas del 27S no tuvo gran capacidad de participar en el proceso de elaboración de las candidaturas. Ninguna de las listas que concurrieron abrieron el proceso de elaboración de las listas al público. En determinados procesos, incluso, ni siquiera participó el grueso de la militancia.

Así, la CUP apostó por unas primarias en las que participaron militantes y simpatizantes. El Secretariado Nacional y Espai per la Ruptura promovieron, para la circunscripción de Barcelona, una lista cerrada para los primeros cinco puestos en la lista, con Antonio Baños al frente. Además, los participantes en las primarias podían elegir, por orden de preferencia, los candidatos que ocupasen los siguientes cinco puestos de la lista entre quince candidatos más. Los militantes de las otras tres circunscripciones podían escoger a los cinco primeros candidatos de la lista de su correspondiente circunscripción y, además, al cabeza de lista en Barcelona.

A pesar de que la normativa interna del PSC y Ciutadans preveía la celebración de primarias para la elección del cabeza de lista, éstas no llegaron a celebrarse. En ambos casos tan sólo el candidato avalado por la dirección del partido (Miquel Iceta e Inés Arrimadas, respectivamente) consiguió reunir las firmas que le daban acceso a las primarias, por lo que fueron proclamados sin necesidad de votación en urna.

Tampoco pasaron por el filtro de la militancia los cabezas de lista del PP y de Unió (Xavier García Albiol y Ramon Espadaler), que fueron escogidos directamente por las respectivas direcciones del partido. Algo similar aconteció en el caso de Junts pel sí: los tres primeros puestos de la lista, propuestos por las entidades soberanistas y avalados por los partidos coaligados, fueron anunciados en el Palau de la Generalitat, tras un encuentro de Artur Mas (CDC) con Oriol Junqueras (ERC). Según noticias aparecidas en prensa escrita, cada partido miembro de la coalición aprobó sus candidatos sin someterlos a consideración de los afiliados.

La candidatura de confluencia de izquierdas, Catalunya sí que es pot, fue pactada por el coordinador general de ICV, Joan Herrera, el líder de Podemos, Pablo Iglesias y la secretaria general de Podem, Gemma Ubasart. En las reuniones celebradas, también participaron miembros de otras formaciones que se integraron en la candidatura, principalmente Esquerra Unida i Alternativa y Equo. Aunque inicialmente barajaron la posibilidad de someter la lista acordada a un proceso de primarias, lo terminaron descartando y negociaron el candidato que encabezaría la lista, así como el resto de la lista.

No obstante, Catalunya sí que es pot sometió a ratificación de la ciudadanía la lista acordada a través de una página web.

Esta situación es consecuencia de que en España, Cataluña incluida, la selección de candidatos es una cuestión ajena a la ley. Las propuestas de ley electoral catalana han hecho una pequeñísima mención a este tema, pues no consideraban pertinente que la ley electoral regulase este asunto. A lo más que llegaron es a requerir a los partidos el cumplimiento formal de los procedimientos internos establecidos a la hora de presentar sus candidaturas electorales.

De esta manera, el elector no tiene más derecho a decidir quién figura en la papeleta electoral que a nombrar al entrenador de su equipo de fútbol. Lo cual es coherente con una defensa cerrada del derecho de autoorganización de los partidos políticos, que les permite extender a su voluntad el ámbito de participación en sus procedimientos internos.

¿Podría el legislador imponer, alentar o prohibir la apertura de los procedimientos internos a los ciudadanos? Una respuesta positiva conduce a asumir una interferencia en el derecho de asociación de los miembros del partido al obligarles a admitir (o a rechazar) en sus procesos decisionales a personas que no están unidas por los lazos formales de la afiliación. No obstante, en caso de que estén presentes intereses constitucionales particularmente relevantes, el legislador podría intervenir, entendiendo que la selección de candidatos por los partidos es un privilegio político y no un derecho constitucional absoluto. Una justificación similar utilizó la STC 12/2008, de 29 de enero, para justificar la imposición de la paridad electoral. El fundamento jurídico de la intervención del Estado reside en la dimensión constitucional de la selección de candidatos a cargos públicos representativos que supone una fase necesaria del proceso electoral y un elemento clave en la participación política de los ciudadanos en la determinación de la política nacional.

Igualmente, el hecho de que los partidos políticos vengan financiados por dinero público debería tener alguna consecuencia en cuanto a la influencia que puede jugar el legislador a la hora de regularse determinados procesos internos del partido. Así, otra estrategia que podría utilizar el legislador sería vincular una serie de ventajas al partido que abriera sus procesos internos de selección. No pueden plantearse demasiadas objeciones a esta variable, teniendo en cuenta la potestad subvencional del Estado para orientar cambios sociales. Sin embargo, a pesar de que no hay una injerencia directa en la capacidad de autoorganización del partido en este tipo de actuación, la entidad del beneficio aparejado podría constituir una obligación indirecta y, por lo tanto, vulnerar el derecho de asociación en partidos reconocido constitucionalmente.

En nuestro país, el contenido del derecho de sufragio activo no puede quedar reducido al mero acto de la elección, al ejercicio del voto, sino que ha de encaminarse a que la voluntad de los ciudadanos se convierta en la voluntad del Estado. La búsqueda de un sistema de relación entre electores y candidatos que les conceda a ambos un mayor protagonismo sobre los partidos y, a la vez, permita una mayor capacidad de actuación a los primeros pasa, profundizando en los mecanismos representativos de nuestro sistema político

- a) Por intervenir en el procedimiento interno de selección de candidatos
- b) Por establecer una forma de votación en el procedimiento electoral que permita un mayor margen de maniobra al elector

Es decir, ¿podemos extraer de la exigencia del sufragio libre la obligación de que haya una pluralidad de opciones entre candidatos para que el ciudadano pueda elegir? Y, ¿podríamos ir más allá y establecer que la elección sea fruto de la decisión propia de manera que no venga impuesta por terceros, aunque sean las ejecutivas de los partidos? No pretendo ir tan lejos y construir un nuevo contenido del derecho de sufragio activo frente a los partidos políticos, aunque creo que van sumándose elementos que podrían legitimar la actuación del legislador a la hora de regular esta cuestión. Lo que sí que deberíamos plantearnos seriamente es que si al menos los partidos no abran a la ciudadanía general sus procesos internos de selección de candidatos, sí que reserven un papel determinante a sus afiliados en los mismos.

Firmado por: Argelia Queralt Jiménez, Profesora Agregada Interina de Derecho Constitucional, Universitat de Barcelona

LISTAS DESBLOQUEADAS: EN CATALUNYA, DE MOMENTO, NO

Prácticamente todos los partidos políticos catalanes han incorporado en sus programas electorales la necesidad de desbloquear las listas electorales como elemento de democratización del sistema electoral y, a la postre, de nuestro sistema parlamentario. Las listas desbloqueadas, afirman, son un instrumento que permite acercar la política y los políticos a la ciudadanía. Se dota a los votantes de una capacidad de decisión de la que no gozan con las listas bloqueadas. En el contexto catalán, sin embargo, desde que se aprobara el Estatuto de Autonomía en 1979, las fuerzas políticas no han sido capaces de aprobar una ley electoral autonómica propia y, por ello, se vienen aplicando supletoriamente las previsiones electorales contenidas en la LOREG (por remisión del EAC 2006 a la disposición transitoria 4^a del EAC 1979). El motivo que subyace a esta falta de consenso en torno al sistema electoral está en la base de la fórmula electoral: los partidos, especialmente CIU y PSC (aunque también ERC), mantienen visiones contrapuestas respecto de si el eje vertebrador de la fórmula electoral debe ser la proporcionalidad (respecto de la población) o la representatividad (respecto de los territorios). Sin saber cuál es la fórmula, es muy difícil calibrar cómo pueden las listas desbloqueadas mejorar nuestro modelo de participación política.

En cualquier caso, el art. 56 del EAC de 2006, bajo la rúbrica composición y régimen electoral, establece las bases de la ley electoral catalana. Este precepto estatutario sólo impone respecto de las listas que deben seguirse criterios de paridad entre hombres y mujeres, sin que tampoco quede preestablecida cómo debe cumplirse con este mandato.

Con este marco normativo (y político), el 27 de marzo de 2007 el Gobierno de la Generalitat constituyó una Comisión de expertos, en la estaban representadas las diferentes sensibilidades ideológicas, que debía elaborar una propuesta que pudiera servir de base a los trabajos de una nueva ley electoral. En su Informe final, la Comisión proponía adoptar un sistema proporcional, concretamente con la fórmula Hare, con un mínimo de representación territorial (2 por vaguerías menos Barcelona) pero que no supusiera una quiebra desmesurada de la proporcionalidad. En este marco, la Comisión proponía incorporar las listas desbloqueadas con voto preferencial de naturaleza débil. En la papeleta debían incorporarse tantos nombres como escaños de la circunscripción. A la hora de votar, los ciudadanos podrían marcar con voto preferente a varios candidatos (papeleta con cruces). En el caso de que el elector no hiciera una selección específica (de ahí la naturaleza débil del voto preferencial) el voto contaría sólo para la candidatura; si se mostraran en la papeleta más preferencias de las permitidas, también se adjudicaría el voto a la candidatura. Se evitaba, así, poner trabas a la candidatura.

En cuanto al escrutinio, primero se contarían las candidaturas para determinar el número de escaños y luego las preferencias de los votantes. La propuesta contemplaba establecer un mínimo del 5% de los votos de las candidaturas preferentes para poder saltar el orden

preestablecido en la lista; más allá de los votos preferentes, se seguiría el orden de la lista; en caso de empate entre candidatos escogidos por voto preferencial, obtendría el escaño el que estuviera en una posición más alta en la lista.

En cuanto a la representación paritaria, la propuesta seguía lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres: tanto en el conjunto de la lista como en cada tramo de 5 nombres, se respetaría la proporción 40%-60% de candidatos de cada sexo. Se echaba en falta, en este tema, algún tipo de reflexión crítica sobre los efectos del desbloqueo de las listas en dicha representación equilibrada. La propuesta de la Comisión no fue asumida ni como proyecto de ley del Gobierno autonómico ni como proposición de ley de los grupos con representación parlamentaria.

En 2010 se presentó ante el Parlament una iniciativa legislativa popular de ley electoral catalana que preveía un sistema de listas desbloqueadas con voto preferencial y un sistema de representación equilibrada 40%-60% en tramos de 5. Así, en lo que a listas se refiere, se recogían as principales recomendaciones de la Comisión de Expertos de 2007. Esta ILP, que no ha sido llevada al Pleno hasta 2015, pasó a formar parte de los materiales de discusión de la ponencia conjunta de la que se habla a continuación.

En efecto, en febrero de 2013 el Parlament, a petición de todos los Grupos Parlamentarios excepto el Grupo Mixto, constituyó una ponencia conjunta para que preparara una proposición de ley electoral de Catalunya, que partiera del informe realizado en 2007 por la comisión de Expertos antes analizada. La Ponencia, después de muchos tiras y aflojas, presentó un Informe en abril de 2015 en el que nada se dice sobre el sistema electoral, quedando patente de nuevo la falta de acuerdo de los partidos sobre el sistema electoral que debe adoptarse en Catalunya. El Informe de la Ponencia sólo contiene un par de referencias a las listas, no menores por otra parte, que son que la listas deberán contar con tantas candidaturas como número de escaños a cubrir y, en relación con la representación equilibrada, se establece la regla de 60%-40%, en tramos de 5 a partir del 1er nombre. Además, viendo los trabajos llevados a cabo por la Ponencia, parece que se aceptaba la lista desbloqueada con voto preferencial débil, la aplicación de la regla de safe seat a los número uno, y quizá a los segundos, de cada lista, contrarrestando así la pérdida de control de los partidos en la elección de sus representantes. Eso sí, siempre dependiendo del acuerdo al que se llegara sobre el régimen electoral.

La proposición de ley resultado de esta ponencia conjunta fue firmada por los grupos de CiU, ERC, ICV-EUiA y la CUP dejando en blanco el capítulo relativo al sistema electoral. Esta proposición, aprobada por el Pleno del Parlament en mayo de 2015, decayó en el momento de su de disolución al finalizarse la legislatura en agosto.

Así las cosas, en Catalunya se siguen hoy aplicando supletoriamente las disposiciones de la LOREG relativas al sistema electoral para las elecciones autonómicas. Por el momento en Catalunya el desbloqueo de las listas no va ser, al menos no a corto plazo, un instrumento que coadyuve a una mejor y/o mayor participación de la ciudadanía en las instituciones públicas y, en general en la vida política.

Firmado por: Miguel Presno Linera, *Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Oviedo*

PROCESO ELECTORAL AUTONÓMICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CAMPAÑA ELECTORAL

Hasta la fecha, las Comunidades Autónomas han mostrado escasa creatividad a la hora de regular la elección del respectivo Parlamento; caso aparte es Cataluña: ni siquiera existe Ley electoral propiamente dicha. Es cierto que a ello ha contribuido el Legislador estatal que, sin pudor, atribuyó a 116 artículos de la LOREG la condición de aplicables a las elecciones autonómicas, exceso carente de justificación constitucional: muchos de esos preceptos ni son desarrollo de elementos esenciales del derecho de sufragio ni contienen condiciones básicas que aseguren la igualdad de los españoles en el ejercicio del voto.

La pasividad autonómica ha tenido algunas excepciones: introducción de criterios de paridad en Illes Balears, Castilla-La Mancha, País Vasco y Andalucía, y del voto electrónico en el País Vasco, aunque nunca se ha aplicado en la práctica. Más ambiciosa fue la Proposición de los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida y Mixto de Ley de reforma de la Ley electoral asturiana, que incluía, entre otras cosas, un sistema de doble escrutinio para aprovechar los restos de la fórmula D'Hondt, el voto desbloqueado, la obligatoriedad de primarias para encabezar las candidaturas, la sustitución temporal de parlamentarios, el voto electrónico para residentes en el extranjero, ... Esta Proposición no superó el trámite de toma en consideración porque el Grupos Socialista votó en contra, alegando que no había consenso suficiente, aunque los Grupos que respaldaban inicialmente la propuesta sumaban la mayoría absoluta exigida para aprobar la reforma. No obstante, al inicio de la presente Legislatura un Grupo de Trabajo parlamentario ha retomado el debate y el 26 de enero de 2016 se presentó de nuevo la iniciativa, que está pendiente, en el momento de redactar estas líneas (marzo 2016), de su tramitación parlamentaria.

Centrándonos en la campaña electoral, los Parlamentos autonómicos podrían modificar sus respectivas leyes para introducir reformas que favorezcan la participación ciudadana; entre otras, las siguientes:

1ª. Modificación de la duración de la campaña. Si es legítimo llevar a cabo actividades que favorezcan la formación y manifestación de la voluntad popular que ha de expresarse en las urnas, carece de fundamento prohibir a las Comunidades que la campaña electoral pueda tener una duración superior a 15 días. En todo caso, sería menos restrictivo fijar una duración temporal mínima y otra máxima (por ejemplo, entre 10 y 20 días); como es obvio, esta alteración implicaría la adaptación de todas las fases del proceso electoral.

2ª. Supresión de la proporcionalidad informativa en los medios de comunicación públicos y de proporcionalidad y neutralidad en las televisiones privadas. Los primeros están sujetos al mandato constitucional de pluralismo, del que derivaría el de igualdad y neutralidad informativas, pero en modo alguno al de proporcionalidad, que no es sino un mecanismo que, al tener en cuenta los anteriores resultados electorales, sirve como un instrumento para su repetición, algo poco compatible con el principio de igualdad de oportunidades. Los medios autonómicos de titularidad pública deben ser neutrales durante un proceso electoral, lo que no es sinónimo de proporcionalidad.

Por otra parte, ¿por qué deben ser neutrales los informativos de una televisión privada, que actúan en ejercicio de un derecho constitucional, el derecho a informar, no al servicio de la “proporcionalidad y neutralidad” políticas? La “buena información” se consigue aumentando las fuentes pero no funcionalizando las existentes. Cuando, como ahora, existen numerosas televisiones privadas su disciplina debe ser similar a la de la prensa -¿alguien se plantea imponer a un periódico que informe “de manera proporcional” en campaña electoral?- y si el pluralismo televisivo no es el constitucionalmente deseado la causa estará en la política de concesiones.

3ª. Supresión de la prohibición de difundir encuestas electorales. Esta normativa carece de cualquier fundamento democrático y tendría que ser derogada: si esos estudios no contienen datos para condicionar el resultado electoral, su conocimiento por el electorado sería inocuo; si de verdad los incluyen, ¿cómo se puede justificar que no se puedan conocer? La prohibición afecta a “la publicación y difusión o reproducción de sondeos electorales”, no a su realización, de manera que las formaciones políticas que participan en la campaña electoral realizan dichos sondeos en las fechas prohibidas para su divulgación y pueden, incluso, orientar sus mensajes de acuerdo con esas encuestas, mientras que el electorado carece de esa información. Por mencionar ejemplos de derecho comparado donde tal prohibición no existe cabe citar, entre otros países, Alemania, Austria, Australia, Dinamarca, Estados Unidos, Holanda, Japón, Reino Unido o Suecia.

A estos argumentos de fondo se puede añadir que, en los tiempos actuales, esta prohibición –y correspondiente sanción- es eludible vía electrónica publicando las encuestas en medios de comunicación extranjeros. El propio Consejo de Estado español abogó, en su “Informe sobre la reforma electoral”, de 2009, por suprimir esta prohibición, con la cautela de añadir unas exigencias de calidad mínima a estos estudios.

4ª. Organización obligatoria de debates electorales en los medios públicos. Esta obligatoriedad lo sería en aras al interés público de los mismos y a su potencialidad para contribuir a la formación y manifestación de la voluntad popular; cosa distinta es que no se pueda obligar a nadie a participar pero, en todo caso, la ciudadanía podrá extraer las oportunas conclusiones de las ausencias, de las presencias y del resultado de estas últimas. Creo que sería oportuno, en aras a propiciar el pluralismo político, que en dichos debates pudieran participar candidaturas que, sin haber alcanzado escaños, hubieran obtenido un número mínimo de votos en los anteriores comicios.

5ª. Supresión de la jornada de reflexión. Que la campaña electoral acabe a las cero horas del día anterior a la elección implica que durante la llamada “jornada de reflexión” y en el día de las elecciones no se puede pedir el voto ni cabe difundir propaganda. Nos encontramos ante un límite a las libertades de expresión y de información inexistente en muchos países (Estados Unidos o Gran Bretaña, por ejemplo) y que carece de sentido. El que se le atribuye –garantizar la libertad del electorado- parece un ejercicio de paternalismo, como si las millones de personas que integran ese colectivo no pudieran, si quieren, sustraerse a esa petición del último momento, que, por otra parte, puede tener especial relevancia si en esas 48 horas finales ocurre algún suceso relevante. Llevada al extremo esta prohibición, habría que obligar a que a las cero horas del día anterior a la votación se hubieran retirado todas las vallas publicitarias para que su presencia no perturbe la reflexión ni la votación. También aquí se evidencia que tenemos una Ley electoral analógica, de eficacia más que dudosa en unas redes sociales electrónicas donde la publicidad electoral es constante, en tiempo real y en modo alguno se detiene a las cero horas del día anterior a las votaciones.

Firmado por: **Joan Vintró**, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universitat de Barcelona, Investigador Principal del Proyecto*

EL CIUDADANO EN EL PARLAMENTO

La reciente reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña (texto refundido publicado en el BOPC de 30 de julio de 2015) supone un importante paso adelante en la consideración del ciudadano como sujeto activo de la vida parlamentaria. Tradicionalmente los Reglamentos Parlamentarios se referían a la intervención ciudadana en la actividad de las Cámaras tan solo en los preceptos relativos a la comisión de peticiones y a la iniciativa legislativa popular, dos instrumentos que, además, eran configurados, respectivamente, con escaso relieve institucional y con criterios restrictivos. Ahora el Parlamento de Cataluña, profundizando en la vía iniciada con el nuevo Reglamento de 2005 y en sintonía con la evolución seguida por otros Parlamentos democráticos y con las orientaciones políticas y normativas sobre la transparencia en la instituciones públicas, propicia que el ciudadano, tanto en su dimensión individual como en la asociativa, pueda tener protagonismo en el ejercicio de las diversas funciones parlamentarias.

Para conseguir este objetivo el Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) prevé el mantenimiento de instrumentos tradicionales (la Comisión de Peticiones), la configuración más operativa y abierta de las comparecencias de las organizaciones y grupos sociales, la presencia de representantes de la comisión promotora de una iniciativa legislativa popular (ILP) en los órganos parlamentarios encargados de su tramitación y especialmente los nuevos espacios de participación ciudadana articulados en torno a la figura del denominado Parlamento Abierto. A continuación se van a examinar con algo más de detalle estos mecanismos salvo en lo relativo a la ILP que es objeto de tratamiento en otro texto de este dossier.

Por lo que respecta a la Comisión de Peticiones se mantiene la regulación establecida en 2005 (art. 68) que ya trató de dar mayor dinamismo a dicho órgano. En este sentido conviene destacar que la Comisión de Peticiones no desarrolla una simple tarea de intermediación entre la demanda del ciudadano y un posible destinatario (Gobierno, Administración, grupos parlamentarios, órganos estatutarios, entre otros), sino que puede celebrar comparecencias y adoptar resoluciones sobre el objeto de la petición. La Comisión debe asimismo presentar al Pleno del Parlamento una memoria anual en la que conste una completa información de las peticiones recibidas y del destino de cada una de ellas.

Las comparecencias de las organizaciones y grupos sociales en el marco del procedimiento legislativo ya estaban también previstas en el Reglamento desde 2005. La finalidad de las mismas es ofrecer a los sectores más directamente afectados por la aprobación de una determinada ley un cauce de participación en la tramitación parlamentaria de la misma que les permita dar a conocer su punto de vista y aportar ideas a los grupos parlamentarios antes de que éstos presenten las enmiendas a la propuesta legislativa. El nuevo artículo

115 RPC mantiene elementos de la regulación anterior que tal vez debería ser revisados en el futuro: el carácter no obligatorio de estas comparecencias (salvo para las iniciativas legislativas sobre entes locales) ya que su celebración siempre debe ser aprobada por la correspondiente mayoría parlamentaria de la comisión; el reducido tiempo a disposición de los comparecientes ante la comisión que no puede superar en principio los veinte minutos. En cambio puede valorarse positivamente la flexibilización de la forma de la comparecencia o audiencia (presencial, escrita, vía electrónica o videoconferencia) y también la fijación de un plazo máximo de quince días para la celebración de la comparecencia con el fin de evitar dilaciones excesivas en la tramitación de la propuesta legislativa. Por último, conviene destacar en este apartado que las comparecencias de las organizaciones y grupos sociales pueden proyectarse sobre otras funciones parlamentarias (control, impulso) y en estos casos pueden incluso tener lugar en el Pleno de la Cámara (art. 197 RPC).

Como se ha apuntado anteriormente, la figura del Parlamento Abierto (arts. 222-226 RPC) es la previsión más destacada establecida por la reforma del Reglamento en 2015 con la pretensión de potenciar la participación ciudadana en el ejercicio de las funciones de la Cámara. Al servicio de este objetivo aparece como un instrumento fundamental el Portal de la Transparencia (art. 205 RPC) que es el sistema integral de información en formato electrónico de toda la actividad parlamentaria y que debe permitir a todos los ciudadanos y organizaciones sociales participar y colaborar en la tramitación de iniciativas legislativas y de las demás iniciativas parlamentarias. En este marco la Mesa del Parlamento debe establecer espacios de participación y colaboración que permitan a los ciudadanos, de manera rápida y ágil, acceder a la información actualizada de todos los trámites parlamentarios, formular sugerencias, expresar opiniones, aportar documentos y propuestas de modificación de textos en vías de aprobación y establecer un diálogo con los diputados y los grupos parlamentarios. Una vez puesta en marcha esta experiencia del Parlamento Abierto, el Parlamento está obligado a evaluar regularmente el impacto que en el ejercicio de las diversas funciones parlamentarias han tenido los espacios de participación y colaboración ciudadana y a publicar el resultado de dichas evaluaciones en el Portal de la Transparencia.

No cabe duda que la figura del Parlamento Abierto encierra unas sugerentes potencialidades transformadoras en la relación entre el ciudadano y la institución parlamentaria. Para que esta presencia del ciudadano en el Parlamento se materialice de manera significativa es preciso que la Mesa implemente las medidas pertinentes con la consiguiente dotación de recursos y que los diputados, los grupos parlamentarios y los propios ciudadanos vayan imbuyéndose progresivamente de una nueva cultura interactiva y participativa en el ejercicio de las funciones parlamentarias.

AGENDA_PÚBLICA

www.agendapublica.es