

Diagnosi del Pla de drets humans de Catalunya

Derecho a la participación en los asuntos públicos

Miguel Pérez-Moneo

Índex

1. Derecho a la participación política directa	6
1.1. Derecho a la participación política directa a través del referéndum y promoviendo la convocatoria de consultas populares	6
1.1.1. Formulación del derecho	6
1.1.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho	6
1.1.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña	6
1.1.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho	8
1.1.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas	8
1.2. Derecho a la participación política directa a través de la iniciativa legislativa popular	8
1.2.1. Formulación del derecho	8
1.2.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho	8
1.2.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña	9
1.2.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho	11
1.2.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas	12
1.3. Derecho a la participación política directa a través del Concejo abierto	12
1.3.1. Formulación del derecho.....	12
1.3.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho	12
1.3.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña	12
1.3.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho	13
1.3.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas	13
1.4. Derecho a la participación política directa en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento de la Cámara	13
1.4.1. Formulación del derecho	13

1.4.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho	14
1.4.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña	14
1.4.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho	15
1.4.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas	15
2. La participación a través de representantes	15
2.1. Derecho de sufragio activo	16
2.1.1. Formulación del derecho	16
2.1.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho	18
2.1.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña	18
2.1.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho	19
2.1.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas	21
2.2. Derecho de sufragio pasivo	21
2.2.1. Formulación del derecho	21
2.2.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho	23
2.2.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña	23
2.2.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho	24
2.2.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas	25
2.3. Derecho al ejercicio del cargo público representativo	25
2.3.1. Formulación del derecho.....	25
2.3.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho	25
2.3.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña	25
2.3.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho	27
2.3.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas	28
2.4. Derecho de mantenimiento en el cargo público representativo	28
2.4.1. Formulación del derecho	28
2.4.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho	28
2.4.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña	28
2.4.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho	28
2.4.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas	29

En el mes de abril de 2018, el Adjunto general del Síndic de Greuges me ofreció colaborar en la elaboración de un diagnóstico de los derechos humanos en Cataluña como un paso previo al Plan de Derechos Humanos. En concreto, me encargó el diagnóstico de los derechos a la participación en los asuntos públicos, entendido como el derecho que implica que todas las personas y la comunidad pueda participar, mediante vías ágiles y eficaces, adaptadas a todos los colectivos, en la adopción y el control de decisiones públicas y la promulgación de normas en las materias que les conciernen.

Estos derechos a la participación en los asuntos públicos están reconocidos como derecho fundamental en el artículo 23 de la Constitución española (CE) y en el ámbito del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en el artículo 29. De la lectura conjunta de ambos preceptos, puede concretarse a qué derechos específicos nos estamos refiriendo y a las dimensiones específicas de cada uno de estos:

- 1) Derecho a la participación política directa:
 - a. A través del referéndum y promoviendo la convocatoria de consultas populares;
 - b. A través de la iniciativa legislativa popular;
 - c. A través del Concejo abierto;
 - d. En el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento de la Cámara
- 2) Derecho a la participación política a través de representantes:
 - a. Derecho de sufragio activo
- 3) Derecho de acceso al cargo público representativo en condiciones de igualdad:
 - a. Derecho de sufragio pasivo o derecho de acceso a la competición electoral;
 - b. Derecho de ejercicio del cargo público representativo;
 - c. Derecho de mantenimiento en el cargo público representativo.

Pueden encontrarse antecedentes de estos derechos en el artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, según el cual la ley es expresión de la voluntad general y todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o por sus representantes, en su formación. Igualmente, fueron previstos en la Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana, redactada por Olympe de Gouges en 1791.

El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948, consagra internacionalmente el derecho de participación directa o a través de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas con sufragio universal. El primer tratado internacional específico sobre la materia es la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, de 20 de diciembre de 1952, que impide la discriminación entre hombres y mujeres en el ejercicio de los derechos políticos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, en concreto, en el ejercicio del derecho a voto en todas las elecciones, el derecho a ser elegibles para todos los organismos públicos electivos, el derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional (arts. I a III).

Siguiendo en la órbita de las Naciones Unidas, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966 reconoce el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo. En este sentido, los derechos

consagrados –derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes; derecho a votar y ser elegido en elecciones auténticas; derecho al acceso a la función pública– están relacionados con el derecho de los pueblos a la libre determinación, si bien son distintos de aquel, pues en este precepto se reconocen derechos individuales a la participación en los procesos de dirección de los asuntos públicos.

Finalmente, en el ámbito regional europeo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 4 de noviembre no previó inicialmente este contenido, si bien se incorporó de forma restringida en el artículo 3 del Protocolo Adicional 1º, de 20 de marzo de 1951 un derecho a elecciones libres con escrutinio secreto para la elección del cuerpo legislativo. Esta disposición, por tanto, sólo hace referencia al sufragio en las elecciones a Cámaras parlamentarias. A pesar de la literalidad de su redacción, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha identificado dos derechos subjetivos en el mencionado precepto: el derecho de voto y el derecho a presentarse como candidato a la elección del cuerpo legislativo.

La expresión “derechos políticos” designa aquellos derechos fundamentales que protegen la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y, en consecuencia, están inmediatamente relacionados con el funcionamiento de las instituciones democráticas, así como con la proclamación de la soberanía popular. En este sentido, consagran un principio característico de los regímenes políticos democráticos cual es la organización regular de elecciones democráticas a través de las cuales se puedan expresar las distintas opiniones que tiene el pueblo y canalizar las corrientes ideológicas para promover la formación de una voluntad política –la conformación de una Cámara representativa–. La participación, entendida como derecho fundamental, ofrece la vertiente individual indispensable del Estado democrático. Estos derechos se desenvuelven en el ámbito de la participación política y no de cualquier otra naturaleza. Es decir, no protegen la participación del individuo en cualquier esfera de la vida social, sino únicamente en la formación democrática de la voluntad estatal, en el ejercicio del poder político, la cual se produce a través de la elección de representantes que integran instituciones representativas donde se expresa la voluntad estatal o directamente a través de determinadas instituciones de democracia directa o semidirecta.

El sistema democrático implica el gobierno de la mayoría, pero con respeto de las minorías que han de tener la posibilidad de llegar a ser mayoría de gobierno, lo que exige que los cauces de acceso al poder de las minorías permanezcan abiertos y no sean obstruidos por quienes temporalmente detentan la mayoría. También conlleva que los mandatos políticos sean temporales. El respeto a las minorías se reconoce de muy diferentes formas: desde la afirmación del pluralismo como valor superior del ordenamiento jurídico, hasta la exigencia de mayorías reforzadas para adoptar medidas políticas importantes o aprobar el marco del juego político.

Un elemento que tienen en común los derechos mencionados es la restricción de su titularidad. El artículo 13.2 CE establece que solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución. El artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga la condición política de catalanes o ciudadanos de Cataluña

a los ciudadanos españoles que tengan vecindad administrativa a Cataluña y a aquellos españoles residentes en el extranjero que han tenido en Cataluña la última vecindad administrativa. Esto resulta congruente con documentos internacionales en la materia. Así, a título ejemplificativo, el art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos “de su país” y el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos a “todos los ciudadanos”, sin que se excluya que los Estados puedan indicar si los residentes permanentes gozan –de forma limitada– de tales derechos. En nuestro contexto liberal-democrático, se hace una equiparación entre derechos políticos y nacionalidad, con la única excepción de lo que pueda ocurrir en materia de elecciones municipales, donde, atendiendo a criterios de reciprocidad, por tratado o ley puede ampliarse a ciertos extranjeros el derecho de sufragio activo y pasivo. Fuera del ámbito institucional estrictamente estatal, el Tratado de Maastricht de 27 de agosto de 1992, extiende el derecho al sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento europeo a los ciudadanos comunitarios que residan en España, independientemente de su nacionalidad.

De esta manera, una primera conclusión general que puede adelantarse –con alguna matización respecto de alguno de los derechos específicos– es que el derecho de participar en los asuntos públicos de los extranjeros que residen en España, más allá de las limitadas disposiciones relativas a las elecciones municipales, es inexistente.

Antes de su estudio individualizado, ha de reseñarse otra característica de estos derechos. A diferencia de otros reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico, la efectividad de estos derechos requiere inexcusablemente el desarrollo legislativo o, dicho de otra manera, son derechos de configuración legal o derechos en los que los Estados cuentan con un amplio margen de apreciación para desarrollarlos. En apoyo de este argumento puede citarse la Observación núm. 25 al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que las facultades y los medios a través de los cuales se ejercen estos derechos se determinarán por la Constitución y por otras leyes.

Como ocurre con el resto de los derechos reconocidos internacionalmente o en el ordenamiento jurídico interno, estos derechos no son absolutos y se pueden establecer restricciones o pueden sufrir injerencias, siempre y cuando se basen en criterios objetivos y razonables y la suspensión, restricción o limitación de los derechos se base en motivos previstos en la legislación, que ha de ser previa, accesible y clara.

Por último, los derechos de participación política en sentido estricto están intensamente vinculados con otros derechos fundamentales que les sirven de presupuesto y cuyo reconocimiento y garantía son condición necesaria para el ejercicio de éstos: la libertad de expresión e información, el derecho de reunión y manifestación, el derecho de asociación y la creación de partidos políticos, entre otros.

A la hora de realizar el mencionado diagnóstico, utilizaré la estructura propuesta en el documento “*fitxa-tipus*”, que establece cinco puntos para desarrollar, que aplicaré a cada una de las dimensiones del derecho anteriormente mencionadas.

1. Derecho a la participación política directa

Aparece como complementaria de la democracia representativa, en el sentido de corroborar por parte de los ciudadanos una decisión de sus representantes, de instar una decisión de estos o de asesorar una decisión.

1.1. Derecho a la participación política directa a través del referéndum y promoviendo la convocatoria de consultas populares

1.1.1. Formulación del derecho

La participación en referéndum es uno de los cauces de conformación y expresión de la voluntad general que existe en nuestro sistema democrático. No obstante, se trata de un cauce extraordinario, por oposición al común de la representación política o, dicho de otra manera, de la participación política a través de representantes. Este carácter extraordinario explica que los principales instrumentos europeos en materia de derechos humanos, por ejemplo, el CEDH, no detengan su mirada en las vías directas de participación de los ciudadanos.

A través del referéndum se recaba la opinión sobre asuntos públicos propios del art. 23 CE al cuerpo electoral, conformada y exteriorizada a través de un procedimiento electoral, en relación con asuntos públicos, y las garantías que se proyectan sobre el referéndum han de ser comunes a los diferentes procedimientos electorales. Fuera de estos elementos, no estaremos ante un referéndum, sino ante una consulta popular que no forma parte del derecho de participación política.

El art. 29 EAC contempla el derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materias de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establezcan. Este derecho no tiene una eficacia directa, sino que depende de la concreta configuración que haga de ellos el legislador autonómico, dentro de su ámbito competencial propio.

La versión directa de la participación política de los ciudadanos en Cataluña tiene una doble vertiente:

- participar de modo directo en los asuntos públicos, ejerciendo el derecho de sufragio activo en un referéndum,
- promover, activar o poner en funcionamiento tales vías directas.

1.1.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho

No se han identificado entidades, colectivos o movimientos sociales que trabajen sobre el contenido del derecho, más allá de los que lo hacen reclamando la convocatoria de un referéndum.

1.1.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña

La norma que desarrolla la institución del referéndum en nuestro ordenamiento jurídico es la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de

referéndum, con la especificidad de los artículos 18.f) y 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local por lo que se refiere a las consultas populares que pueden celebrar los ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal.

El Tribunal Constitucional, en el FJ 69 de la STC 31/2010, de 28 de junio, adoptó una postura muy restrictiva sobre la competencia de la Generalitat de Catalunya en materia de consultas populares. Asumió que la entera disciplina del referéndum es materia exclusiva del Estado, colgando dicha competencia de la potestad reconocida en exclusiva de autorización de la convocatoria de consultas por vía de referéndum que reconoce el art. 149.1.32 CE. El parecer del Tribunal Constitucional acota el terreno de juego en el que pueden moverse las instituciones y leyes catalanas en esta materia. Parece que el derecho de los ciudadanos a participar y a promover consultas populares queda restringido al ámbito de aquellas consultas que no posean carácter de referéndum y que, por lo tanto, quedan fuera del derecho a la participación en los asuntos públicos que estamos tratando.

La Ley 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum, se aprobó considerando el Parlamento Catalán que el Estatuto de Autonomía de Cataluña contemplaba la competencia de la Generalitat en materia de referéndum, algo que el TC negó en la STC 31/2010. Como consecuencia de la STC 51/2017, de 10 de mayo, esta ley ha quedado reducida a la regulación del referéndum de ámbito municipal, respecto del cual existe la iniciativa institucional y popular, si bien en ambos casos la última palabra la tiene el Pleno del Ayuntamiento, a quien corresponde aprobar la propuesta de consulta por mayoría absoluta.

- Institucional: circunscrita al alcalde y a un tercio de los concejales
- Popular: 20% de los habitantes en poblaciones de 5000 habitantes o menos; 1000 más el 10% de los que exceden de 5000, en poblaciones de entre 5001 y 100.000 habitantes; o 10.500 más el 10% de los que exceden de 100.000, en poblaciones de más de 100.000 habitantes).

El derecho a votar en la consulta municipal es una especificidad del derecho a la participación política reconocido en el art. 23.1 CE y, por lo tanto, debería circunscribirse a quienes pueden votar en las elecciones municipales en España, aplicando una lógica favorable al derecho fundamental y a la promoción de la participación. En este sentido se pronuncia la Ley 4/2010, que otorga el derecho al voto en estas consultas locales a quienes tienen derecho a voto en las elecciones municipales.

La promoción de una consulta municipal no está relacionada con el derecho fundamental de participación política, sino con el derecho estatutario del art. 29.6 EAC. Hay materia básica en materia de consultas populares municipales. El art. 70bis LRBRL dispone que podrán ejercer la iniciativa los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales y el legislador autonómico habrá de respetarlo. Sin embargo, la Ley 4/2010 concede capacidad de iniciativa a cualquier residente legal.

El Parlamento catalán aprobó la Ley 10/2014 de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, que pretendía regular consultas populares distintas al referéndum y, por lo tanto, ajenas al derecho que estamos considerando. Sin embargo, el Gobierno central impugnó la ley ante el Tribunal Constitucional por entender que las “consultas populares de ámbito general” que preveía la ley eran auténticos referéndums. El

TC consideró que se estaba ante una regulación encubierta del referéndum y, recordando que la entera disciplina de esta institución depende del Estado, declaró inconstitucionales los artículos de la Ley en cuanto tuvieran que ver con consultas generales.

El 6 de septiembre fue aprobada por el Parlamento de Cataluña la Ley 19/2017 del referéndum de autodeterminación que, como su propio nombre establece, regulaba un referéndum para la eventual independencia de Cataluña sobre la pretendida soberanía del pueblo catalán. Dicha ley fue impugnada el 7 de septiembre de 2017 por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional y suspendida como consecuencia de la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad planteado. Fue declarada inconstitucional y nula por STC 114/2017, de 17 de octubre.

1.1.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho

A la vista del marco legal y la doctrina del Tribunal Constitucional, se propugna la creación por parte del Estado de una regulación básica relativa al referéndum de ámbito autonómico, en paralelo a lo que realiza la Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las modalidades de referéndum respecto de las consultas locales.

1.1.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas

Al ser una propuesta de reforma legislativa, se sugiere la utilización de los instrumentos parlamentarios de impulso y control político para hacer un seguimiento de las medidas propuestas.

1.2. Derecho a la participación política directa a través de la iniciativa legislativa popular

1.2.1. Formulación del derecho

El derecho a la iniciativa legislativa popular (ILP) ofrece la posibilidad de trasladar al Parlamento inquietudes ciudadanas que no encuentran hueco en la discusión política del momento, complementando, por tanto, la integración de intereses que tienen lugar en aquél. Como puede apreciarse, la iniciativa legislativa popular no consiste en la adopción de la decisión, sino en la propuesta de una deliberación parlamentaria sobre un tema que no ha sido tratado en la Cámara y obligando, así, a las diferentes fuerzas políticas a pronunciarse al respecto.

Una especie de este derecho es la posibilidad de impulsar una iniciativa popular en materia de reforma estatutaria, recabando 300.000 firmas de ciudadanos catalanes con derecho al voto (arts. 222.1ª y 223.1ª EAC).

1.2.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho

No se han identificado entidades, colectivos o movimientos sociales que hayan trabajado sobre este derecho, más allá de los que han ejercido el derecho previsto en el ordenamiento jurídico.

1.2.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña

La iniciativa legislativa popular se regula a nivel estatal en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, de Iniciativa Legislativa Popular, y en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña en la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular (LILP), que derogó a la Ley 2/1995, de 23 de marzo.

La regulación catalana se aparta de la clásica equiparación entre electores y potenciales firmantes de iniciativas legislativas populares y contempla un amplio abanico de legitimados para poner en marcha este mecanismo. La especial naturaleza de la ILP justifica la imposición de condiciones diferentes a las establecidas para el derecho de sufragio activo. En el caso catalán, el impulso de proposiciones de ley de origen popular corresponde a todos aquellos que, no estando privados de sus derechos políticos, tengan la condición política de catalanes, junto con los mayores de 16 años empadronados en Cataluña que, o bien tengan la nacionalidad española o sean ciudadanos de la UE, Suecia, Liechtenstein, Noruega o Islandia o sean extranjeros con residencia legal. El círculo de potenciales firmantes va más allá, por tanto, de quienes figuran en el censo electoral. Ha de señalarse una amenaza potencial a esta situación, pues si se entiende que la titularidad del derecho constituye un elemento esencial y básico, la legislación catalana estaría invadiendo la reserva de ley orgánica, lo que podría salvarse argumentando que la mayoría de edad es, más bien, una condición de ejercicio. Menos clara parece la extensión a los extranjeros con residencia legal, pues como se ha mencionado anteriormente, el art. 13.2 CE excluye de la titularidad de los derechos del art. 23 CE a los extranjeros y la ILP está incardinada en el derecho a participar en los asuntos públicos. En este punto, habría que tener en consideración que la ILP no tiene carácter decisorio, sino propositivo, y la exclusión del art. 13.2 CE está referida a los derechos que constituyen actos de soberanía en sentido estricto.

El núcleo de la ILP lo constituye la comisión promotora, que son quienes representan la ILP, la presentan ante el Parlamento e impulsan sus trámites a lo largo del procedimiento parlamentario. No son titulares de un derecho, sino que desempeñan una función instrumental en aras de facilitar el ejercicio del derecho de participación, de carácter colectivo.

Para impulsar una ILP, en primer lugar ha de presentarse ante el Parlamento una solicitud de admisión a trámite de la iniciativa, que debe ir acompañada el texto articulado de la proposición de ley, de una memoria explicativa y de la relación de integrantes de la comisión promotora. La Mesa del Parlamento ha de pronunciarse motivadamente sobre la admisión o inadmisión de la proposición de ley aplicando un canon estrictamente normativo. Así, las causas de inadmisibilidad previstas serían:

- que la proposición de ley verse sobre materias sobre las que la Generalitat no tenga competencia o sobre las que el Parlamento no pueda legislar, incluyendo, asimismo, aquellas materias cuya iniciativa está atribuida a otros titulares, los Presupuestos de la Generalitat y las materias tributarias
- que la proposición de ley y la documentación aportada no cumplan los requisitos formales exigidos

- que la proposición de ley reproduzca otra ILP de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la misma legislatura.

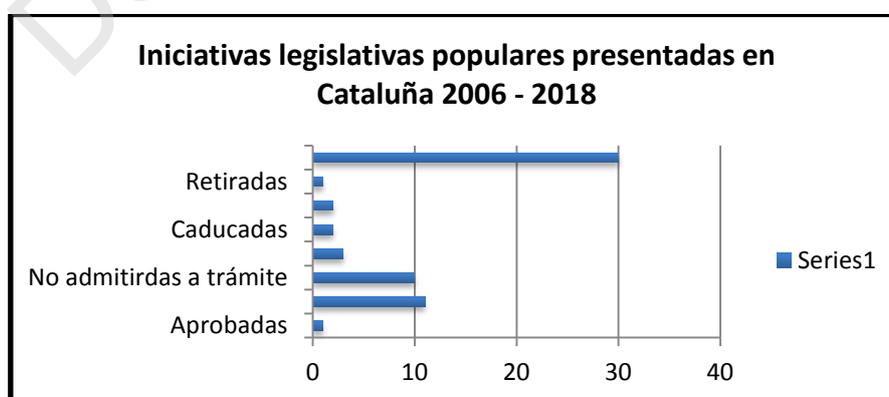
La Mesa ha de consultar al Gobierno para que se pronuncie sobre la ILP y la afectación presupuestaria de ésta. Si este considera que hay afectación, la proposición de ley se admitirá, pero la ley que de ella resulte no entrará en vigor, en la parte que presenta afectación presupuestaria, como pronto hasta el ejercicio presupuestario siguiente. Si considera que no hay afectación o el Gobierno no responde en el plazo de 8 días, la proposición de ley continuará su tramitación. Esta regulación ha favorecido el ejercicio de la ILP.

En el caso de que la ILP coincida materialmente con otros proyectos o proposiciones de ley que están siendo tramitados por el Parlamento, la LILP prevé la acumulación de ambas iniciativas para evitar incoherencias sobre una misma regulación, siempre y cuando la comisión promotora así lo acepte, pudiendo retirar la suya en caso contrario. No obstante, el Reglamento del parlamento de Catalunya no recoge dicho procedimiento legislativo.

Si se inadmite la ILP, cabe reconsideración de la decisión (si bien no está previsto expresamente) o recurrir en amparo constitucional la decisión de la mesa en el plazo de 3 meses a partir de la firmeza de la resolución por la vía del art. 42 LOTC.

Admitida a trámite la ILP por la Mesa, se abre el proceso de recogida de firmas, por cuya regularidad vela la Comisión de Control, formada por tres magistrados del TSJ de Cataluña y tres juristas de prestigio, designados por la Mesa a propuesta conjunta de los grupos parlamentarios o, si se aprueba la Ley electoral de Cataluña, por la Junta Electoral.

La ILP requiere reunir 50.000 firmas en 120 días hábiles con posibilidad de prórroga, una cifra baja para impulsar una iniciativa legislativa popular, teniendo en consideración el amplio abanico de sujetos legitimados para impulsarla. La evidencia de la efectividad de estas previsiones para la eficacia del derecho es que solamente una de las 30 ILP presentadas hasta el momento bajo la vigencia de la LILP ha caducado por no haber reunido las firmas establecidas.



Fuente: Parlamento de Catalunya y P. GARCÍA MAJADO, “La participación ciudadana en Catalunya a través de la iniciativa legislativa popular”, en Miguel Pérez-Moneo, Joan Vintró Castells (eds.) *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2017, p. 240

Se prevé una indemnización por gasto a la Comisión promotora de 0,64€ por firma, con un límite máximo de 40.000€, para proposiciones de ley admitidas a trámite y respaldadas por el número de firmas correspondientes para impedir que la insuficiencia de recursos para llevar a cabo la campaña de firmas frustre el ejercicio del derecho de participación.

La LILP otorga a la Comisión promotora presencia y voz durante la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, lo que amplía las posibilidades de participación de ésta. Además, al haberse suprimido la toma en consideración de las iniciativas legislativas populares se asegura que haya un debate parlamentario sobre la iniciativa, con la publicidad y el pluralismo propio de la deliberación parlamentaria. El primer debate que se produce es el debate a la totalidad, que sólo 2 de las 30 proposiciones de ley de origen popular presentadas no han logrado superar. Se establece un plazo máximo en que dicho debate debe producirse, para evitar que la proposición de ley quede en suspenso. En dicho debate a la totalidad, la comisión promotora participa, ofreciendo a sus impulsores una ocasión para defender la oportunidad política de la ILP. Si se presentan enmiendas a la totalidad, la comisión promotora puede intervenir para rebatir posibles críticas o responder a las diferentes inquietudes que puedan plantearse.

La Comisión promotora vuelve a intervenir en la tramitación en comisión de la proposición, donde tiene derecho a ser escuchada en calidad de compareciente. Además, se le reconoce el derecho a proponer otros comparecientes, aunque ello haya de ser votado por la comisión legislativa correspondiente. También participa la Comisión promotora en el nombramiento de la Ponencia y en la redacción del informe, pues se le reconoce el derecho a designar a un representante para que asista a la primera reunión de aquella y a participar en el resto asesorándola cuando esta lo requiera.

Elaborado el correspondiente Dictamen, tiene lugar el debate final en Pleno, que comienza con la presentación de la proposición de ley a cargo de los representantes de la Comisión promotora, siendo éste el cuarto y último momento en que estos participan en sede parlamentaria para defender su propuesta.

Las sucesivas posibilidades de intervención que se conceden a la comisión promotora resultan muy importantes en términos democráticos. Permite que la ILP no se desligue de la comisión promotora una vez que entra en el Parlamento y permite introducir una visión externa, que contribuye a amentar el pluralismo político y a facilitar la integración de intereses en sede parlamentaria.

Además, el Reglamento del Parlament de Catalunya ofrece a la comisión promotora la posibilidad de solicitar la retirada de la proposición de ley, una garantía para que la iniciativa legislativa popular no se distorsione por parte de los parlamentarios y se evite que se apruebe una ley que no comulgue con las aspiraciones de la ciudadanía que la promovió.

1.2.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho

Reforma de la Ley para sustituir, en la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 6.2.c) la palabra “presentada” por la palabra “debatida”. Si el fin último de la ILP es propiciar un debate en la Cámara y el posicionamiento de los grupos políticos respecto de un tema, solo

tiene sentido inadmitir una proposición de ley respecto de cuyo contenido el Parlamento se haya pronunciado.

Incluir en el Reglamento del parlamento de Catalunya una previsión sobre el procedimiento legislativo conjunto en caso de que una ILP se acumule a una iniciativa gubernamental o parlamentaria que verse sobre el mismo objeto, junto con una reforma legal sobre el momento en que ha de comenzar la tramitación conjunta, que probablemente debería ser el momento en que la ILP ha superado el debate inicial en el pleno.

Modificar el art. 116 RPC para que la solicitud de retirada sea vinculante y no quede sometida a la voluntad de la Cámara, sino a la voluntad de la comisión promotora.

Aprobación de la Ley electoral catalana para regular la Junta Electoral que supervisará la recogida de firmas.

1.2.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas

Al ser una propuesta de reforma legislativa, se sugiere la utilización de los instrumentos parlamentarios de impulso y control político para hacer un seguimiento de las medidas propuestas o bien la incorporación de la reflexión en el Informe anual que presenta el *Síndic de Greuges* a la Cámara.

1.3. Derecho a la participación política directa a través del Concejo abierto

1.3.1. Formulación del derecho

El artículo 140 CE menciona el régimen del Concejo abierto, un expediente de participación directa en el ámbito municipal. Éste consiste en que en determinados municipios – municipios menores de 100 habitantes o en los que tradicionalmente ha funcionado este sistema– el Pleno del Ayuntamiento sea sustituido por una Asamblea de todos los vecinos, mientras que el alcalde es elegido por los vecinos por mayoría. En Cataluña, funciona con el régimen de Concejo abierto seis municipios, cuatro en la provincia de Barcelona (Fígols, Castell de l'Areny, la Quar y Gisclareny) y dos en Tarragona (Savallà del Comtat i Senan).

1.3.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho

No se han identificado entidades que trabajen sobre el ámbito de este derecho.

1.3.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña

La Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal i de régimen local de Catalunya desarrolla la figura del consejo abierto, estableciendo que en éstos ha de designarse una comisión que asiste al alcalde en el ejercicio de sus funciones y le sustituyen, por orden de designación, en caso de ausencia o enfermedad.

La Asamblea vecinal del municipio debe celebrar como mínimo una sesión ordinaria trimestralmente, en día festivo para facilitar la presencia y participación de los electores. Las convocatorias de estas asambleas se realizan a través de medios tradicionales, como repiques de campana o pregón.

Para que las asambleas de los municipios de consejo abierto se constituyan válidamente han de asistir a las mismas, como mínimo, una tercera parte de los vecinos. En caso de no poder asistir, los electores pueden delegar su voto a otros vecinos que sí participen. Según los datos recogidos por el Observatori de Govern Local, en los seis municipios catalanes de consejo abierto esta asistencia acostumbra a estar entre el 25 y el 50% de los electores.

1.3.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho

No se formulan.

1.3.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas

No procede.

1.4. Derecho a la participación política directa en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento de la Cámara

1.4.1. Formulación del derecho

Junto con los instrumentos de democracia directa mencionados, existen otros títulos de participación democrática previstos en nuestro ordenamiento jurídico que permiten a los ciudadanos individualmente considerados o en su condición de profesionales o agrupados por intereses sectoriales pronunciarse sobre numerosos aspectos de la vida pública. Son expresión de un “fenómeno participativo” y su eficacia jurídica viene determinada por la norma que los configure y por los procedimientos que los articulen. La participación, objetivo básico del Estado (art. 9.2 CE) y de Cataluña (art. 4.2 EAC), busca ampliar el espacio en que se mueve la actividad política del ciudadano, a fin de implicarlo en el sistema, tanto en la toma de decisiones como en el control del poder público.

Los Parlamentos, a los que asumimos como un eje central de nuestro sistema político, han de explorar nuevas formas de participación ciudadana y de integración de la sociedad civil, que tengan por objetivo estimular el diálogo con y dentro de las Asambleas legislativas, además de hacer pedagogía del contenido de la tarea parlamentaria. Y ello con el propósito de mantener el carácter representativo del Parlamento. En este sentido, se han ido incorporando nuevos instrumentos parlamentarios que propician que el ciudadano, tanto en su dimensión individual como en la asociativa, pueda tener un mayor protagonismo en las funciones parlamentarias.

El artículo 29.4 EAC reconoce el derecho de los ciudadanos de participación en el procedimiento de elaboración de leyes.

1.4.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho

El teu Parlament (<http://www.elteuparlament.cat>); OpeningParliament.org.

1.4.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña

El artículo 115 del Reglamento del Parlamento de Cataluña ha previsto las comparecencias de organizaciones y grupos sociales en el procedimiento legislativo y en comisiones de estudio. Son comparecencias de activistas sociales, no de ciudadanos *uti cives*, pero diferentes de las comparecencias de expertos en razón de la materia que se discuten en sede parlamentaria. El objeto de las mismas es que quienes participen, informen y asesoren a los parlamentarios –y al resto de la ciudadanía, por extensión– respecto de la correspondencia entre los objetivos de las normas que se están discutiendo y la realidad social sobre la que incide. Las comparecencias "ciudadanas" en el procedimiento legislativo pueden enriquecer el debate, incrementando el nivel de legitimidad y eficacia del procedimiento legislativo. También para la Cámara tienen una utilidad, pues contribuyen a que el Parlamento pulse los estados de la opinión pública. No obstante, también pueden utilizarse con intenciones dilatorias.

Los foros deliberativos y participativos son verdaderos espacios de participación en los diferentes procedimientos parlamentarios, siempre y cuando estén abiertos a los ciudadanos y, además, las Cámaras – a través de sus órganos de gobierno, pero también los grupos parlamentarios y diputados individuales – participen activamente. Los objetivos son diversos. Por una parte, sirven para mejorar técnica y políticamente los textos normativos mediante la asunción por parte de diputados y grupos parlamentarios de las aportaciones y comentarios realizados por la ciudadanía. Por otra, sirven también para pulsar la opinión de la ciudadanía. Por último, buscan que los ciudadanos puedan aportar, debatir, formular sugerencias, influir y conocer los resultados de la actuación parlamentaria en términos de igualdad. En Cataluña, se puso en práctica –sin base normativa– una experiencia piloto sobre participación electrónica de los ciudadanos llamada “escó 136”. Dicha experiencia permitía a los ciudadanos hacer aportaciones, comentarios y sugerencias sobre la tramitación de las leyes más importantes. La Llei 19/2014, de 29 de diciembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern animaba (Disposició adicional 5, apartado 2.a) al Parlamento a “actualizar y ampliar los procedimientos de participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de las leyes, especialmente con la utilización de medios electrónicos...”. Y el Parlamento respondió utilizando la figura del “Parlament obert” para dar cobertura a los espacios de participación y colaboración que permiten a los ciudadanos expresar opiniones, aportar documentos y propuestas de modificación de textos en vías de aprobación, con la obligación de evaluar regularmente el impacto que hayan tenido dichos espacios de participación y colaboración ciudadana. De esta manera, la reforma del Reglamento del Parlament *de Catalunya* operada en 2015 ha permitido regular el derecho estatutario de todos los ciudadanos a participar en el proceso de elaboración de las leyes autonómicas, aprovechando la oleada normativa sobre la transparencia en las instituciones públicas.

1.4.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho

Las comparecencias de ciudadanos y grupos representativos podrían extenderse a otras funciones parlamentarias como, por ejemplo, la elección y nombramiento de cargos públicos.

Otra forma de participación ciudadana en el procedimiento legislativo constituye la presentación ciudadana de enmiendas, como prevén los Reglamentos del Parlamento de Andalucía (art. 114 bis, reforma de 2014) y de *les Corts Valencianes* (art. 113 bis, reforma de 2015), bien a través de asociaciones representativas de sus intereses en el primer caso, y también directamente por los ciudadanos, en el segundo. No obstante, estas enmiendas ciudadanas no tienen eficacia directa, pues para que puedan tramitarse, deberán ser asumidas por algún grupo parlamentario, que deberá hacer constar la autoría de éstas.

Un reto queda por delante: la figura del *Parlament obert* (prevista en los artículos 222 a 226 RPC) hace referencia a “las iniciativas parlamentarias en general” y a “cualquier tramitación parlamentaria”. En este marco, la Mesa del Parlamento debe establecer espacios de participación y colaboración que permitan a los ciudadanos, de manera rápida y ágil, expresar opiniones, aportar documentos y propuesta de modificación y textos en vías de aprobación en todos los trámites parlamentarios.

1.4.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas

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 Transparencia.

Al ser una propuesta de reforma legislativa, se sugiere la utilización de los instrumentos parlamentarios de impulso y control político para hacer un seguimiento de las medidas propuestas. No se recomienda la utilización del Informe del Síndic, pues la actividad parlamentaria queda fuera de sus competencias de supervisión.

2. La participación a través de representantes

El sistema político catalán descansa en el principio representativo, que se fundamenta en la participación de los ciudadanos en las elecciones regulares de los representantes políticos y en la actuación –sometida a responsabilidad política, que se ventila a través de las elecciones– de aquellos. Hay una intensa conexión entre ambas dimensiones del sufragio, pues cuando se vulnera el derecho del candidato a ser elegible en condiciones de igualdad o ejercer su cargo público representativo se viola también el derecho del elector a participar en los asuntos públicos.

2.1. Derecho de sufragio activo

2.1.1. Formulación del derecho

El sufragio debe ser entendido como un derecho fundamental del cual son titulares los ciudadanos, con las prevenciones que se señalaron en la introducción, y destinado a hacer posible la construcción de la relación de representación política y la formación democrática de la voluntad de los Estados. El contenido del derecho consiste en ser elector en todas las elecciones propias de la democracia representativa. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tienen derecho a votar puedan hacerlo, con especial énfasis en las minorías, así como que los sufragios depositados sean escrutados, existiendo un proceso de recuento independiente y con posibilidad de revisión judicial. El derecho de sufragio se ejerce en procesos electorales cuya celebración impone a los poderes públicos unas exigencias de organización y procedimientos complejas.

El reconocimiento del derecho al sufragio activo no condiciona las características del sistema electoral, lo cual deja un amplio margen de apreciación al legislador al diseñarlo, si bien sí que protege la integridad del sufragio, es decir, los elementos del mismo sin los cuales no cabría reconocer la existencia de unas elecciones libres y justas. Tales elementos son: sufragio universal, igual, libre, secreto, directo y periódico.

Sufragio universal: aboga por la inclusividad a la hora de determinar quién puede votar. Así, todos los ciudadanos tienen derecho al voto, que lo ejercen al llegar la mayoría de edad si no están declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio o internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, siempre que en la autorización el juez declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio.

Aquellos que están legitimados para votar deben ser incluidos en el censo electoral y han de tener garantizada su oportunidad de emitir su voto, es decir, tener acceso real a un colegio electoral y recibir su papeleta electoral. Esta dimensión también incluye el derecho a que el voto emitido –una vez que la votación ha terminado– sea contado de forma apropiada, precisa y transparente y que los resultados oficiales sean dados a conocer al público.

Voto igual: cada elector tiene derecho a emitir un sufragio y, en caso de voto múltiple, la igualdad de voto ha de velar porque todos los electores tengan el mismo número de votos a fin de evitar que determinados electores tengan un mayor peso en la formación de la Cámara representativa. Este sería el contenido de la *igualdad numérica* del voto. Más allá de esta dimensión, puede señalarse la *igualdad en el peso del voto*, que implica que los escaños de las Cámara estén distribuidos proporcionalmente entre las circunscripciones, de acuerdo con un criterio de reparto específico y que no genere distorsiones en la representación. Dicho de otra manera, que exista una ratio electores-representante equivalente en todas las circunscripciones. En el ámbito del CEDH no se desprende que todos los votos deban tener el mismo peso a efectos del resultado electoral, pero sí esta equivalencia mencionada.

Puede incluirse dentro de esta dimensión la garantía de equilibrio entre los dos sexos en los cuerpos representativos, al existir una base constitucional específica que lo ampare (arts. 9.2 y 14 CE).

Sufragio libre: los Estados deben proteger el ejercicio de la libertad de expresión de los electores en la elección de sus representantes políticos. El sufragio libre se concreta en dos aspectos: 1) libre formación de la voluntad electoral, para lo cual los electores deben poder formarse una opinión de manera independiente, libre de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo; 2) libre expresión de la misma, para lo cual debe garantizarse el carácter secreto del voto durante todo el procedimiento electoral. Conlleva la imparcialidad de los poderes públicos en el procedimiento electoral, pero también les impone el cumplimiento de ciertas obligaciones positivas, siendo la principal para el elector la publicación de información electoral, también en lenguas de las minorías nacionales y, no menos importante, el mantenimiento de unas condiciones objetivas de libertad que permitan la libre formación de la opinión individual de los electores. Así, los poderes públicos han de garantizar que la campaña política se lleve a cabo dentro de una atmósfera imparcial y libre, en la que los electores pueden conocer las distintas ofertas electorales y discutir las o dar su voto sin miedo a represalias.

Sufragio secreto: íntimamente relacionado con el anterior. De hecho, la OSCE reclama que las elecciones se realicen por votación secreta o “por algún proceso equivalente de elección libre”. El elector debe poder escoger o marcar su papeleta con la suficiente intimidad, no solo respecto de terceros, sino también respecto de familiares y amigos. El secreto del voto debe permanecer durante todo el proceso electoral, no solo durante el proceso de emisión, sino también durante el escrutinio de los votos y deberá alcanzar a la lista de votantes. Todo lo anterior comporta la necesidad de que los votantes estén protegidos contra toda forma de coacción para revelar cómo van a votar o cómo han votado y contra toda injerencia ilícita en el proceso electoral.

Sufragio directo: los Estados han asumido el compromiso internacional de que todos los escaños de al menos una de las Cámaras del Parlamento nacional sean cubiertos libremente por votación popular. En Cataluña sólo se proveen por elección indirecta los diputados provinciales y los miembros de los Consejos Comarcales.

Elecciones periódicas o celebradas a intervalos regulares. El derecho a participar en los asuntos públicos es un derecho continuo, que responde a la idea de que el proceso electoral debe ser cíclico y, por tanto, las elecciones periódicas. La regularidad de las elecciones garantiza que la autoridad del gobierno sigue basándose en la libre expresión de la voluntad del pueblo.

Para finalizar, ha de señalarse que la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, dispone en su artículo 29 que “[l]os Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás”. En el párrafo 49 de su Observación general Nº 1, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad expone que “[l]os Estados partes tienen la obligación de

proteger y promover el derecho de las personas con discapacidad de acceder al apoyo de su elección para emitir su voto en secreto y participar sin discriminación en todas las elecciones y referendos. El Comité recomienda además a los Estados partes que garanticen el derecho de las personas con discapacidad a presentarse como candidatas en las elecciones, ejercer efectivamente cargos y desempeñar cualquier función pública en cualquier nivel de gobierno, con ajustes razonables y apoyo, cuando lo deseen, en el ejercicio de su capacidad jurídica.”

2.1.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho

Marea granate (mareagranate.org), Observadors per la democràcia – ODEM, Consell de Nacional de la Joventut de Catalunya; Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad y Comitè Català de Representants de Persones amb Discapacitat – COCARMI; ONCE; votelectronic.cat; catalansalmon.com (y en la misma red, votelectronic.cat y catalansalmon.com/nopucvotar); Observatori discapacitat física; l'Observatori de Drets del DINCAT (dincat.cat)

2.1.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña

Desde 1979, no ha sido posible aprobar una ley electoral propia en el Parlamento de Cataluña. Un sistema de reenvíos normativos en las disposiciones transitorias del Estatuto de Autonomía de 2006 y del Estatuto de Autonomía de 1979 hace que sean de aplicación a las elecciones autonómicas la regulación de las elecciones al Congreso de los Diputados que, actualmente, se encuentran en la LOREG.

El derecho al voto se reconoce a los mayores de edad que, actualmente, está fijada en los 18 años.

El artículo 3.1 LOREG establece que carecen de derecho de sufragio activo los declarados incapaces por decisión judicial y los internados en hospitales psiquiátricos con autorización judicial, siempre que la declaración o autorización del juez declarase expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio. Las decisiones de suspensión de los derechos políticos a discapacitados, presos o enfermos hospitalizados tienen que cumplir las mismas condiciones que las restricciones del resto de los derechos fundamentales, es decir, venir previstas por la ley y superar un test de proporcionalidad. Han de ser acordadas por un juez sobre la base de una incapacidad mental. En la práctica, los ciudadanos privados de su capacidad jurídica suelen quedar privados automáticamente de su derecho al voto, denuncia el Informe final de la misión de evaluación electoral de ODIHR, hecho en Varsovia el 25 de febrero de 2016 y recoge el Informe anual del Defensor del Pueblo de 2015 y 2016. Este último informe señala el incremento de personas privadas del derecho de sufragio activo en aplicación de los supuestos del art. 3.1 LOREG (sólo los apartados b y c, en realidad): 12.709 personas en 2000; en 2004 31.262; en 2008, 55.949; en 2011, 79.233 y 96.418 en las de 2015. El Informe sobre el derecho de voto, igualdad y proporcionalidad en la campaña electoral de la *Sindicatura de Greuges* de septiembre de 2015 señala que en Cataluña hay cerca de 4.000 personas incapacitadas judicialmente que no pueden ejercer el derecho de voto. Concorre a esta valoración *Human Rights Watch*, en la información que

aportan las organizaciones de la sociedad civil al VI informe de España ante el Comité de Derechos Humanos.

Muchas entidades llaman la atención sobre el descenso en la participación en las elecciones de los ciudadanos que residen –temporal o permanentemente– en el extranjero desde la reforma de la LOREG operada por la LO 2/2011 que introdujo, para este colectivo, el “voto rogado”, es decir, que el elector ha de solicitar el voto cada vez que hay una convocatoria electoral, sin que la solicitud formulada sirva para la siguiente ocasión. Así, lo destacan el Informe final de la misión de evaluación electoral ODIHR; los Informes anuales del Defensor del Pueblo de 2015, 2016 y 2017; el Informe sobre el derecho de voto, igualdad y proporcionalidad en la campaña electoral del *Síndic de Greuges* de septiembre de 2015; y los Informes al Parlament del Síndic de Greuges de 2016 y 2017. En el caso de las elecciones al Parlamento de Cataluña no reflejan una situación tan marcada. Si bien el peso de los residentes ausentes en el censo es mayor (de suponer el 2,49% del censo en 2010, al 4,08% en 2017 del voto CERA), la tasa de participación en 2010 y 2017 no es tan lejana (un 13,03% y un 12,03%, respectivamente). Lo significativo es la comparación con la tasa de participación de los residentes en España: 57,72% y 78,20% en 2010 y 2017, respectivamente.

	Voto CERA sobre censo	Tasa de participación CERA	Tasa de participación residentes
2010	2,49%	13,03%	57,72%
2012	2,89%	6,74%	66,80%
2015	3,56%	7,54%	74,02%
2017	4,08%	12,03%	78,20%

La abstención significativamente más elevada de los residentes en el extranjero no parece obedecer a la renuncia al ejercicio de este derecho, sino más bien a dificultades para ejercer el derecho al sufragio debido a, probablemente, el “voto rogado” y la ineficacia de la campaña de información al electorado; los trámites burocráticos para depositar el voto y los plazos excesivamente rigurosos que comportan y, por último, a la dependencia del sistema de servicios de correos extranjeros no siempre eficientes. Aparte, puede señalarse un problema añadido que es la tardanza en el reintegro de los gastos efectuados para el envío del voto desde el exterior.

Al no ser obligatorio el uso de las cabinas de votación, no siempre se asegura el carácter secreto del voto. En la práctica, en la mayoría de los colegios electorales las papeletas no están disponibles en el interior de las cabinas y los votantes tienen que seleccionarlas a la vista de todos los presentes.

2.1.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho

La primera medida sería la aprobación por el Parlamento de Cataluña la ley electoral a que se refiere el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y que requiere una mayoría de dos terceras partes de la Cámara legislativa.

Reformar la LOREG para rebajar la edad de sufragio activo a los 16 años, a fin de permitir implicar al máximo de gente posible en la toma de decisiones colectivas; situar las problemáticas juveniles en el centro de la agenda política; reducir la media de edad de los representantes escogidos e incrementar la presencia de personas jóvenes en los carteles electorales de los partidos; los jóvenes de 16 años han adquirido gran parte de sus derechos y deberes como ciudadanos (trabajar, emanciparse, casarse, asumir responsabilidades penales).

Respecto del voto de los discapacitados, las observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con discapacidad respecto de España, de 19 de octubre de 2011, recomiendan que se revise la legislación pertinente para que todas las personas con discapacidad tengan derecho a votar y a participar en la vida pública en pie de igualdad con los demás. Así, podría promoverse la reforma del artículo 3.1.b) y c) LOREG de modo que solo en supuestos de plena inconsciencia o absoluta falta de conocimiento de la persona pueda privarse del derecho al voto, a pesar de que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recomienda que se permita a todas las personas con discapacidad el ejercicio del derecho del voto. Para el Ministerio del Interior basta reformar la normativa civil que regula la incapacidad o, incluso, que los jueces en sus sentencias de incapacidad motiven el fallo sobre la eventual supresión del derecho de sufragio activo.

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de sufragio activo es preciso hacer campañas de información a los votantes. Además, se han de reforzar los mecanismos de coordinación entre los distintos departamentos que participan en la gestión del voto por correo desde el exterior para eliminar los obstáculos y agilizar los procesos de modo que la participación electoral del colectivo no se viera laminada. En este sentido, se ha llevado a cabo una modificación reciente para desarrollar un procedimiento de solicitud de voto de forma telemática, lo cual ha agilizado en parte el procedimiento (Orden INT/358/2015, de 27 de febrero, por la que se modifica el anexo 6 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales y en la Resolución de 9 de marzo de 2015 de la Oficina del Censo Electoral). No sería descabellado plantear una reforma legislativa para que el resto del proceso electoral no se hiciera por correo certificado, sino mediante voto electrónico por internet. En esta línea, el Gobierno de la Generalitat aprobó el Acuerdo GOV/43/2016 por el que se definen las líneas del Plan de acción para implementar el voto electrónico de los catalanes residentes en el extranjero e implementar el voto electrónico para las elecciones al Parlamento de Cataluña para los catalanes residentes en el extranjero. En el marco de este plan de acción, se aprobó el Anteproyecto de ley del procedimiento de votación electrónica para los catalanes residentes en el extranjero, que recoge el grueso de las propuestas del *Síndic de Greuges* en relación con la necesidad de regular mecanismos de votación alternativos que permitan ejercer el derecho de sufragio activo de forma remota de una manera más sencilla y segura para el elector.

La ley electoral debería garantizar una mayor igualdad en el peso del voto entre las circunscripciones catalanas. El Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión europea para la democracia por el derecho recomienda que la desviación máxima admisible respecto de la norma de repartición no debería ser superior al 10% y, en todo caso, no debería exceder el 15%. Si consideramos que hay 135 escaños en el *Parlament de*

Catalunya y un censo de 5.554.455 electores, el escaño “cuesta” 41.144 votos. En Barcelona, el escaño cuesta 48.897 votos, mientras que en Tarragona, Girona y Lleida cuesta 31.463, 20.436 y 20.927 votos respectivamente. Esto hace que la desviación respecto de la media sea en Barcelona del 18,85% (infrarrepresentación), mientras que en el resto de las circunscripciones se da el fenómeno contrario, la sobrerrepresentación: Lleida, 49,14%; Girona 25,96% y Tarragona 23,53%. Una ley electoral catalana podría equilibrar esta situación a la hora de establecer la magnitud de las circunscripciones.

	Escaños	Censo 2017	"Cuota"	Diferencia con cuota media	Desviación
Barcelona	85	4.156.309	48.897,75	7.753,64	18,85%
Girona	17	517.885	30.463,82	-10.680,29	-25,96%
Lleida	15	313.918	20.927,87	-20.216,24	-49,14%
Tarragona	18	566.343	31.463,50	-9.680,61	-23,53%
TOTAL	135	5.554.455	41.144,11		

El Informe final de la misión de evaluación electoral de ODIHR recomienda para las elecciones generales, si bien resultaría también de aplicación al caso catalán, revisar tanto la legislación como los aspectos prácticos de la organización de la votación con miras a garantizar el secreto del voto.

2.1.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas

Al ser una propuesta de reforma legislativa, se sugiere la utilización de los instrumentos parlamentarios de impulso y control político para hacer un seguimiento de las medidas propuestas.

2.2. Derecho de sufragio pasivo

2.2.1. Formulación del derecho

No todos los documentos internacionales de referencia en materia de derechos humanos hacen mención al acceso al cargo público representativo en condiciones de igualdad. Lo incluye el art. 25 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos y, con una redacción singular, el art. 3 del Protocolo adicional 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Tiene su plasmación constitucional en el artículo 23.2 CE, el cual deja un amplio margen de maniobra al legislador para que concrete las condiciones jurídicas de ejercicio. Literalmente, parece que el único límite que no podría traspasar el legislador es el respeto al principio de igualdad. Es decir, al desarrollar este derecho ha de dar una igual oportunidad a los distintos candidatos para acceder al cargo público representativo. Sin embargo, el legislador puede establecer condicionantes o requisitos para poder ejercer este derecho fundamental.

Ha de entenderse de manera restrictiva el concepto “cargo público representativo”, pues está ligado a la elección por sufragio universal y, por lo tanto, el acceso a cualquier cargo público no forma parte del contenido de este derecho sino únicamente el elegido por sufragio universal.

Este derecho corresponde en exclusiva a las personas físicas y no a los partidos políticos. No obstante, a pesar de no ser titulares del derecho, los partidos políticos cuentan con un interés legítimo para reclamar el respeto de este derecho y, por lo tanto, tienen legitimación procesal.

El derecho de sufragio pasivo protege, de manera inicial y primera, la capacidad que tiene un individuo para ser votado. Es decir, la capacidad que tiene un individuo para presentarse como candidato, solicitar el voto a sus conciudadanos, aparecer en la papeleta electoral y, en caso de resultar elegido, acceder al cargo público representativo. Más allá de este mencionado, puede identificarse un contenido adicional puesto que una vez elegido un cargo público representativo se amplía el ámbito objetivo protegido por el derecho, incluyendo el desempeño y la permanencia en el cargo, como veremos más adelante.

Los Estados han de respetar el derecho de los ciudadanos a aspirar a puestos políticos o cargos públicos electivos, individualmente o como representantes de partidos u organizaciones políticas, sin discriminación. Ello no obsta a que puedan establecerse ciertas condiciones de acceso a la papeleta electoral, como la exigencia de un aval o de firmas de apoyo o un depósito bancario. Quienes han concurrido a las elecciones y han obtenido el número de votos exigido por la ley, deben ocupar debidamente sus puestos y se les ha de permitir permanecer en ellos hasta que expire el plazo de su mandato o se termine éste de un modo dispuesto por la ley.

Los requisitos para registrar candidaturas no pueden ser tan estrictos y difíciles de conseguir que inhiban gran parte de las candidaturas.

El sufragio igual también comprende la igualdad de oportunidades, un principio que obliga al Estado a mostrar imparcialidad hacia todos los partidos y candidatos que concurren electoralmente. El requisito de neutralidad se aplica a la campaña electoral, a la cobertura mediática de la misma (especialmente por los medios de comunicación de titularidad pública) y a la financiación pública de los partidos y de las campañas. No obstante, esta igualdad de oportunidades puede interpretarse de dos maneras diferentes: 1) estricta: tratando a todos los partidos de la misma manera, sin tener en cuenta su fuerza actual en la Cámara; 2) proporcional: el trato a los partidos depende de los resultados obtenidos en las anteriores elecciones equivalentes. En este sentido, se ha de garantizar a las distintas candidaturas el acceso a los medios de comunicación social de titularidad pública.

Las restricciones al ejercicio del derecho de sufragio pasivo deben basarse en criterios razonables y objetivos, accesibles y previsibles. Las regulaciones estatales de las causas de inelegibilidad deben respetar los principios de no arbitrariedad, proporcionalidad, igualdad, razonabilidad y el contenido esencial del derecho al sufragio pasivo.

Nuevamente, ha de prestarse atención a las minorías nacionales, pues la igualdad electoral incluye un derecho a la no discriminación por la pertenencia a una de estas minorías. En particular, las minorías nacionales deben poder crear partidos políticos y el diseño de las circunscripciones y barreras electorales no debería constituir un obstáculo a la presencia de

personas pertenecientes a dichas minorías en los órganos representativas. Además, no deberían considerarse infracciones a este principio la adopción de ciertas medidas para garantizar una representación mínima de minorías nacionales, como el establecimiento de cuotas o el diseño de circunscripciones específicas.

Finalmente, los Estados garantizarán que la campaña política se lleve a cabo dentro de una atmósfera imparcial y libre, en que no haya acciones administrativas, violencia ni intimidación que impidan a los partidos y candidatos exponer libremente sus puntos de vista y valoraciones.

2.2.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho

No se han identificado entidades, colectivos o movimientos sociales que trabajen sobre el contenido de este derecho, más allá de los que reclaman la libertad de los políticos en situación de prisión provisional.

2.2.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña

Desde 1979, no ha sido posible aprobar una ley electoral propia en el Parlamento de Cataluña. Un sistema de reenvíos normativos en las disposiciones transitorias del Estatuto de Autonomía de 2006 y del Estatuto de Autonomía de 1979 hace que sean de aplicación a las elecciones autonómicas la regulación de las elecciones al Congreso de los Diputados que, actualmente, se encuentran en la LOREG.

Para ejercer el derecho al sufragio pasivo se ha de tener la cualidad de elector y no ha de estar incurso en alguna de las causas de inelegibilidad establecidas en el artículo 6 de la LOREG. Además, quien desee ser candidato tiene vedado el acceso a la competición electoral en solitario, sino que ha de ser propuesto por los sujetos legitimados para presentar candidaturas electorales (partidos políticos, federaciones de partidos, coaliciones electorales y agrupaciones de electores). La eficacia del derecho fundamental está condicionada por los procedimientos internos para la selección de candidatos electorales establecidos por estos sujetos.

Para la presentación de candidaturas a las elecciones al Parlamento de Cataluña, los sujetos legitimados han de presentar un documento que acredite que se ha obtenido el número de firmas legalmente exigido para la participación en las elecciones. Un 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción en el caso de las agrupaciones de electores y un 0,1% de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción para los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en la anterior convocatoria electoral. Esto provoca una situación de discriminación no suficientemente justificada.

Para promocionar el derecho al sufragio pasivo de las mujeres, el art. 44 bis LOREG impone al conjunto de las listas electorales y a cada tramo de cinco puestos que cada sexo ha de suponer como mínimo el 40%.

Para garantizar este derecho fundamental, están previstos dos procedimientos judiciales específicos: los recursos contra la proclamación de candidatos y candidaturas (art. 49 LOREG) y el recurso contencioso-electoral, contra la proclamación de electos (art. 109 y siguientes LOREG). En ambos casos, cabe la intervención del Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo electoral.

La suspensión del derecho de sufragio pasivo puede someterse a condiciones menos restrictivas que las del derecho de sufragio activo, pues lo que está en juego es el desempeño de un cargo público representativo y las actividades de quien vea su derecho restringido pueden violar un interés público superior. No todos los contenidos del derecho al sufragio pasivo están protegidos con la misma intensidad, por otra parte, pues depende de su configuración legal. En este contexto, han de entenderse las alegadas vulneraciones del derecho de sufragio pasivo por parte de los candidatos a unos comicios que no pudieron participar en la campaña electoral en plenas condiciones de igualdad con el resto de candidatos. Tres candidatos de dos formaciones diferentes estaban en situación de prisión provisional durante la campaña. Se solicitó poder gozar de permisos penitenciarios para participar en actos de campaña electoral y poder conceder entrevistas en el centro penitenciario, así como conectarse a internet en un horario más amplio. El órgano que resolvió esta cuestión, el Tribunal Supremo, tuvo que realizar una ponderación teniendo en cuenta que no había más restricción de derechos que la necesaria para el aseguramiento de la finalidad de la propia prisión provisional decretada y la organización penitenciaria.

2.2.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho

La primera medida sería la aprobación por el Parlamento de Cataluña la ley electoral a que se refiere el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y que requiere una mayoría de dos terceras partes de la Cámara legislativa.

De elaborarse una ley electoral catalana, puede incluir alguna previsión para garantizar que los procesos internos de elaboración de las candidaturas son democráticos y permiten a los afiliados a los partidos concurrir libremente y en igualdad de condiciones a los mismos.

En caso de que la eventual ley electoral catalana mantuviese el requisito de aportar firmas para poder concurrir a las elecciones, deberían igualarse las condiciones para la presentación de candidaturas entre partidos no parlamentarios y agrupaciones de electores.

La eventual ley electoral catalana podría imponer establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las elecciones del *Parlament*, pudiendo establecer un porcentaje superior de presencia de cada sexo o imponiendo las conocidas como “listas cremalleras”, que conllevan la alternancia de sexos en la lista.

La situación de participación en campaña electoral de candidatos reclusos en prisión no está prevista por la legislación, ya que no hay pasarelas entre el derecho electoral y el derecho penal y penitenciario en este punto. Son dos regulaciones que no se miran directamente y se requiere, por tanto, la elaboración de normas que pudieran resolver *pro futuro* las dudas que se han planteado o regular a la vista de los hechos que se han

producido. Una eventual ley electoral catalana podría concebir la participación en campaña electoral como un derecho vinculado al sufragio pasivo y no como una mera posibilidad reconocida a los candidatos, sin desconocer que la participación en actos de campaña viene amparada por otros derechos como el de reunión o el de la libertad de expresión.

2.2.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas

Al ser una propuesta de reforma legislativa, se sugiere la utilización de los instrumentos parlamentarios de impulso y control político para hacer un seguimiento de las medidas propuestas.

2.3. Derecho al ejercicio del cargo público representativo

2.3.1. Formulación del derecho (alcance, contenido, límites)

Este derecho protege el conjunto de facultades que identifican la labor del representante y forman el estatuto del parlamentario. Entre ellas, el derecho a la remuneración, condicionada al cumplimiento del deber de asistencia. Las funciones del representante que integran el derecho son aquellas que materializan lo esencial de la actividad parlamentaria (*ius in officium*): el derecho a la información, derecho a la interrogación; derecho a la tramitación de propuestas; derecho de enmienda; posibilidad de constituir grupo parlamentario; comprobar fallos técnicos en el sistema electrónico de votación...

Estas facultades están configuradas en los reglamentos parlamentarios y en las resoluciones interpretativas que puedan dictar los órganos rectores de la Cámara.

2.3.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho

No se han identificado entidades, colectivos o movimientos sociales que trabajen sobre el contenido de este derecho, más allá de los que reclaman la libertad de los políticos en situación de prisión provisional.

2.3.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña

El artículo 23 del Reglamento del Parlament de Catalunya establece que para el ejercicio pleno de la condición de parlamentario, han de cumplirse tres requisitos: presentar la credencial de electo, expedido por el órgano correspondiente de la Administración electoral; prestar promesa o juramento de acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña y presentar declaración de bienes y actividades. Desde la doctrina se ha criticado el primero de los elementos, pues pondría poner en peligro la libertad ideológica del representante, dado que no aporta nada al deber de sujeción que se predica al ordenamiento jurídico y tiene, más bien, carácter simbólico. Por otra parte, al no existir ley electoral catalana, las incompatibilidades de los parlamentarios están reguladas de forma indirecta en el Decreto Legislativo 2/2002, de 24 de diciembre y en la Ley 13/2005, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalitat.

Existe un procedimiento específico de protección de este derecho, a través del recurso de amparo constitucional contra actos del poder legislativo (art. 42 LOTC).

En los últimos tres años, se han producido varias resoluciones del Tribunal Constitucional en que se constata la vulneración de derechos de parlamentarios de la oposición por la inaplicación –o aplicación separada de la literalidad y finalidad de la norma– de la normativa interna de la Cámara, establecida en el Reglamento del Parlamento de Cataluña. Así, por ejemplo, las SSTC 107, 108 y 109/2016, de 7 de junio; SSTC 224 y 225/2016, de 19 de diciembre; STC 71/2017, de 5 de junio y SSTC 7 y 27/2018, de 5 de marzo. A estas, se suma la STC 114/2017, de 17 de octubre, en que, en el control de constitucionalidad de la Llei 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum d'autodeterminació, apreció vicios del procedimiento legislativo que alteraron el proceso de formación de la voluntad de la Cámara que condujeron –junto con otros– a la declaración de inconstitucionalidad de la misma. El *Síndic de Greuges* hizo referencia a este hecho en su Informe al Parlament de 2017.

La situación de prisión provisional en que se encontraban algunos candidatos electos hacía dudar de su capacidad para poder ejercer el mandato representativo que las urnas les habían otorgado. Mientras que la adquisición de la condición plena de parlamentario fue posible, no ha habido la misma certeza respecto del desarrollo diario de su labor como parlamentarios y, en concreto, del ejercicio de las funciones parlamentarias, notablemente, el voto. Los diputados solicitaron poder asistir presencialmente a distintos plenos del Parlamento. Como se ha mencionado anteriormente, el derecho de participación política han de ejercerse con los requisitos que señalen las leyes, lo que conlleva un amplio margen de libertad al legislador para regular el ejercicio de este derecho. No se prevé en el ordenamiento jurídico una suspensión en el cargo parlamentario por prisión provisional. El art. 96.3 RPC establece que los diputados catalanes han de votar desde su escaño, si bien el art. 93 RPC prevé la delegación del voto en otro diputado –entre otros supuestos– en caso de una incapacidad prolongada. Quien tuvo que resolver sobre la solicitud formulada por los diputados –el Tribunal Supremo– ponderó el derecho fundamental en juego con otros fines constitucionalmente legítimos que entraban en conflicto, principalmente, la finalidad de la prisión provisional. Y ello, optando en todo caso por las medidas menos restrictivas del derecho fundamental.

Por último, afectaría al ejercicio del cargo público representativo la suspensión en su condición de parlamentario, lo cual puede darse, según el artículo 25 RPC, en los siguientes casos:

- a) Si es firme el auto de procesamiento o de apertura de juicio oral y el Pleno del Parlamento lo acuerda por mayoría absoluta, dada la naturaleza de los hechos imputados.
- b) Por acuerdo del Pleno, adoptado por mayoría absoluta, si han sido condenados por sentencia firme a una pena de privación de libertad que imposibilite su asistencia a las sesiones plenarias.

Por su parte, el artículo 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal prevé que

“[f] irme un auto de procesamiento y decretada la prisión provisional por delito cometido por persona integrada o relacionada con bandas armadas o individuos

terroristas o rebeldes, el procesado que estuviere ostentando función o cargo público quedará automáticamente suspendido en el ejercicio del mismo, mientras dure la situación de prisión”.

Este artículo ha sido aplicado por el Tribunal Supremo al procesar a los investigados en la causa especial núm. 20907/2017, realizando la ponderación entre el derecho fundamental afectado y otros intereses jurídicos y bienes constitucionales en juego, adoptando la medida menos restrictiva al derecho, considerando que ello no ha de suponer la alteración de las mayorías parlamentarias y exponiéndose que no existe impedimento para que los procesados puedan ser sustituidos, de manera plena pero temporal, por otros integrantes de sus respectivas candidaturas si así lo contemplara el Parlamento.

2.3.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho

El Comité sobre los Derechos de las Personas con discapacidad recomienda que todas las personas con discapacidad que sean escogidas para desempeñar un cargo público dispongan de toda la asistencia necesaria, incluso asistentes personales. Esto depende de la capacidad de autoorganización de la Cámara y de su autonomía en materia de personal.

Una eventual ley electoral catalana podría clarificar los supuestos de incompatibilidad en que incurren los parlamentarios para garantizar el ejercicio de su función representativa, evitar los conflictos de intereses y defender la autonomía de la Cámara.

Como medida, se propone reiterar que la garantía del pluralismo político es inseparable del respeto a la posición y derechos de las minorías y a la integridad misma de los derechos de los representantes para el ejercicio en condiciones de igualdad de sus funciones propias. En este sentido, ha de recalcar el papel del Consell de Garanties Estatutaries y de la Mesa del Parlament como órganos de garantía de la regularidad del procedimiento legislativo y del respeto de los derechos de los parlamentarios catalanes.

La situación de prisión provisional de diputados electos no está prevista por la legislación, ya que no hay pasarelas entre el derecho electoral y el derecho procesal, penal y penitenciario en este punto. Son dos regulaciones que no se miran directamente y se requiere, por tanto, la elaboración de normas que pudieran resolver *pro futuro* las dudas que se han planteado o regular a la vista de los hechos que se han producido. Una eventual reforma del Parlament de Catalunya podría clarificar esta cuestión. La Mesa del Parlamento ha de establecer los criterios generales para delimitar los supuestos en los que cabe la delegación, si bien podrían barajarse otras alternativas, como la previsión del voto telemático o, incluso, la sustitución temporal de representantes.

2.3.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas

Al ser una propuesta de reforma legislativa, se sugiere la utilización de los instrumentos parlamentarios de impulso y control político para hacer un seguimiento de las medidas propuestas. Se desaconseja el Informe del Síndic, ya que la supervisión de la actividad parlamentaria –y más claramente la autoorganización de la Cámara– queda fuera de sus atribuciones.

2.4. Derecho de mantenimiento en el cargo público representativo

2.4.1. Formulación del derecho

Quien ha sido elegido por los electores no puede ser despojado de su cargo por una voluntad ajena a la de éstos, pues tiene derecho a permanecer en él el tiempo previsto constitucionalmente para la duración de su mandato. No obstante lo anterior, la renuncia del cargo por el diputado es admisible y legítima.

Con visos de proteger la prohibición del mandato imperativo, se reconoce esta dimensión únicamente a los individuos y no a los partidos políticos ni a los grupos parlamentarios o políticos en que se pueda integrar en el órgano representativo que, nuevamente, ostenta legitimación procesal para reclamar el respeto a este derecho.

2.4.2. Identificación de las entidades, colectivos o movimientos sociales que han trabajado sobre este derecho

No se han identificado entidades, colectivos o movimientos sociales que trabajen sobre el contenido de este derecho.

2.4.3. Estado actual del reconocimiento y de la implementación de este derecho en Cataluña

El artículo 24 RPC establece que los diputados del Parlamento pierden su condición por las siguientes causas:

- a) Por la renuncia presentada a la Mesa del Parlamento.
- b) Por una sentencia judicial firme que anule su elección o proclamación.
- c) Por deceso o por la incapacidad declarada por sentencia judicial firme.
- d) Por la extinción del mandato, al expirar su plazo o por finalización de la legislatura, con la excepción de los miembros de la Diputación Permanente y de los que representan a la Generalidad en el Senado, los cuales mantienen su condición hasta la constitución del nuevo Parlamento.
- e) Por la condena a una pena de inhabilitación impuesta por una sentencia judicial firme.”

Existe un procedimiento específico de protección de este derecho, a través del recurso de amparo constitucional contra actos del poder legislativo (art. 42 LOTC).

2.4.4. Medidas propuestas para conseguir la efectividad del derecho

No se formulan.

2.4.5. Recomendaciones para hacer un seguimiento del cumplimiento de las medidas propuestas

No procede.

En Tarragona, a 31 de julio de 2018

Document de treball