

## MEMÒRIA JUSTIFICATIVA

### INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR PER UNA LLEI ELECTORAL DE CATALUNYA

---

#### 1. Catalunya, única Comunitat Autònoma sense Llei electoral pròpia

Trenta anys després d'aprovar l'Estatut d'Autonomia de 1979 en el qual Catalunya va recuperar les seves institucions democràtiques, l'elecció del Parlament – expressió màxima de la nació catalana- continua efectuant-se pel que es preveu en una disposició transitòria prevista per a les primeres eleccions i que remet substancialment a una llei estatal.

El nou Estatut d'Autonomia de 2006, tal com ho feia l'Estatut vigent fins aquesta data, disposa que una Llei electoral catalana haurà de regular la composició i el règim electoral del Parlament i en el seu article 56 estableix els requisits bàsics que haurà de complir l'esmentada llei. En la disposició transitòria segona es manté la vigència d'aquella disposició que també era transitòria en l'Estatut de 1979.

Al llarg d'aquests anys, la manca d'una Llei electoral pròpia ha evidenciat els problemes del manteniment d'una regulació prevista per a unes primeres eleccions. Des del punt de vista formal, es tractava de l'incompliment d'una previsió estatutària en un tema en el qual l'autonomia dispositiva era màxima. Simultàniament, Catalunya era l'única autonomia que no havia procedit a promulgar la seva Llei electoral. En el pla material, la regulació vigent no representava adequadament els territoris i els seus ciutadans a l'ensem que produïa distorsions en la representació partidista.

Les crítiques polítiques a aquestes deficiències han anat acompanyades d'una important producció acadèmica que ha assenyalat vies de resolució d'aquests problemes i diferents models comparats. Malgrat tot, el bloqueig entre les forces polítiques no ha permès fins ara l'elaboració d'aquesta Llei electoral.

El Govern de la Generalitat de Catalunya, a l'Acord de Govern de 27 de març de 2007, aprovà la creació d'una Comissió per tal que experts en matèria electoral elaboressin els treballs que haurien de servir de punt de partida d'una Llei electoral catalana. La Comissió d'experts finalitzà els seus treballs el juny del 2007 i el seu Informe "Participació, representació, transparència. Informe per a la Llei Electoral de Catalunya" obtingué el reconeixement de tots els grups polítics. Però des d'aleshores encà no s'ha avançat en cap projecte ni proposició de llei.

La iniciativa legislativa popular apareix, doncs, com la via per fer arribar una proposta que, tot expressant la voluntat ciutadana, permeti i empenyi el Parlament de Catalunya i els seus representants al compliment de la previsió de l'article 56 de l'Estatut.

## **2. L'oportunitat de presentar, avui, una ILP sobre la Llei electoral de Catalunya**

Creiem que l'aprovació d'una llei electoral per a les eleccions al Parlament de Catalunya representaria un pas decisiu i seria un dels exercicis superiors del nostre autogovern. Per aquest motiu, en un moment en què Catalunya reivindica l'aplicació plena i completa de les seves competències recollides en el nou Estatut d'Autonomia aprovat l'any 2006, ens sembla especialment necessari exercir-les precisament en una matèria tan determinant com és el sistema electoral pel qual s'elegeix el nostre Parlament. És important exercir el dret a decidir que ja avui tenen les nostres institucions en relació a una matèria que afecta directament al dret a decidir els seus representants per part dels nostres ciutadans.

Considerem que presentar aquesta proposta com iniciativa legislativa popular és una oportunitat per impulsar el Parlament a debatre aquesta qüestió, però també per implicar la ciutadania en un debat i en la decisió d'una llei que afecta directament el seu dret a decidir, fomentant alhora la responsabilitat ciutadana.

Per altra banda, en el context actual són moltes les enquestes i els estudis d'opinió que es fan ressò d'una tendència a la desafecció de la ciutadania en relació al sistema polític, a la classe política i a les institucions polítiques en general. L'abstenció elevada i certs estats d'opinió en són també un reflex. La salut de tot sistema democràtic requereix que es treballi per revertir aquesta tendència.

Una llei electoral adaptada a la cultura política dels ciutadans del nostre temps no garanteix, per si sola, de manera necessària, una millora de la identificació dels ciutadans amb les seves institucions democràtiques. Però, segons quines siguin les característiques d'aquesta llei, indubtablement pot contribuir a fer-ho. Una llei que reforci la transparència i el rendiment de comptes, que premii la participació, que fomenti la proximitat entre els electors i els electes a través de les llistes desbloquejades, o que garanteixi un valor equitatiu de tots els vots pot permetre avançar en la bona direcció. Pot contribuir a millorar la qualitat democràtica, la participació electoral i la percepció i vinculació de la ciutadania en relació a la política institucional.

En un moment d'aguda crisi econòmica com la que estem vivint avui -de dimensions i abast internacional i, alhora, amb un fort impacte a Catalunya-, el risc que augmenti la desafecció cap al sistema polític vigent i cap a les institucions democràtiques s'incrementa encara més. El que va començar com una crisi financera i és avui una preocupant crisi econòmica, la més greu en diverses dècades, es pot traduir fàcilment en una crisi social que es manifesti, finalment, en forma de crisi política. Per això, és important que, en un moment excepcional com aquest, les institucions democràtiques preservin tota la seva legitimitat davant dels ciutadans. Una llei electoral orientada a reforçar els vincles de confiança entre representants i representats -a través de la major transparència, proximitat i el premi a la participació- pot ajudar a aquest objectiu.

En conseqüència, creiem que l'actual situació de crisi no només ens hauria de dur a relegar una proposta com la d'elaborar una llei electoral per Catalunya sinó que, tot el contrari, la fa encara més necessària. Cal restaurar els ponts, més malmesos del que seria desitjable, entre ciutadania i política. I cal fer-ho encara més en un moment econòmicament i socialment excepcional com el que vivim avui i viurem en els propers temps, durant el qual la resposta de les institucions democràtiques cal que estigui dotada de la màxima credibilitat possible.

### **3. Les propostes més destacables d'aquesta Proposició de Llei electoral de Catalunya**

Aquesta Iniciativa Legislativa Popular de Llei Electoral de Catalunya, amb la voluntat d'assolir la majoria de dues terceres parts dels diputats que l'Estatut exigeix per a la seva aprovació, parteix de l'esmentat Informe dels experts i en el consens que aquest volia impulsar, per bé que li dóna forma jurídica per mitjà d'una Llei articulada, que adequa els seus preceptes a la Constitució, l'Estatut, la Llei Orgànica de Règim Electoral General i la Llei per a la Igualtat efectiva d'Homes i Dones.

Els impulsors d'aquesta ILP valorem molt positivament aquell Informe, en la mesura que, al nostre parer, fa passos endavant molt importants i molt desitjables de cara a la millora de la qualitat democràtica del nostre sistema electoral. Passos com per exemple: el desbloqueig de les llistes electorals, la delimitació de circumscripcions més reduïdes que les actuals, la millora de la proporcionalitat, la paritat entre homes i dones en les candidatures, al control de la propaganda i la despesa electoral dels partits, a la millora de les condicions pràctiques de la votació i de la jornada electoral, al rol de la Sindicatura Electoral com a garant de la transparència del procés electoral.

Tots els avenços en matèria de millora de la qualitat democràtica que l'Informe proposava han estat assumits, doncs, en la Proposició de Llei que es presenta a través d'aquesta Iniciativa Legislativa Popular. Tanmateix, aquesta Proposició de Llei incorpora algunes novetats en relació al propi Informe, per tal d'aprofundir encara més en la transparència, el foment de la participació, la proporcionalitat i la proximitat -que, tal i com hem explicat, ja en el propi Informe, han estat objectius prioritaris-.

1) Pel que fa a la millora de la proximitat, els vincles i la identificació entre els representants i els electors i la proximitat territorial, la Proposició de Llei planteja dues mesures principals. En primer lloc, tal i com ja es recull en l'Informe, es proposa passar de les actuals 4 circumscripcions provincials a 7 circumscripcions. L'objectiu és, entre d'altres, que els ciutadans i les ciutadanes puguin identificar més fàcilment els/les diputats/des del seu territori i tinguin, així, un accés més immediat als seus representants.

D'altra banda, com una mesura essencial de la Proposició, es propugna la introducció d'un sistema electoral basat en llistes desbloquejades amb vot preferent. Creiem que un pas fonamental i imprescindible per millorar la legitimitat del sistema democràtic és permetre que els ciutadans i ciutadanes tinguin la possibilitat de triar les persones que prefereixen, dins de la llista de cada formació política. Els ciutadans han de tenir més marge de decisió del que tenen avui a l'hora de decidir quines són les persones que els mereixen més confiança i que consideren més vàlides per a exercir l'acció de govern. I les llistes desbloquejades amb vot preferent són un mecanisme que, de manera indubtable, amplia la capacitat de decisió dels electors en aquest sentit.

De fet, l'Informe ja preveu l'adopció d'aquest sistema de vot. Tanmateix, la Proposició que aquí es presenta amplia considerablement el percentatge de la llista amb relació al qual es pot exercir el vot preferent, en comparació amb el percentatge previst originàriament en l'Informe.

2) Pel que fa a la proporcionalitat, aquesta Proposició de Llei formula un sistema de representació equilibrat i equitatiu que, per una banda, garanteixi a tots els ciutadans i ciutadanes que el seu vot té un valor similar, independentment de la població de Catalunya on resideixin, i, per l'altra, asseguri que els territoris menys poblats del país estan adequadament representats. En aquest sentit, es proposa que a cadascuna

de les set circumscripcions electorals se li atribueixi inicialment un escó i que la resta es distribueixin proporcionalment a la població de dret de cadascuna.

3) Pel què fa a la participació, aquesta Proposició ha volgut fer una aportació decididament innovadora, que pretén que el nivell de participació quedi reflectit d'una manera més clara que no pas ara en la composició del Parlament. Per això, es proposa que la Cambra legislativa tingui un nombre d'escons variables, en funció de la participació, amb un mínim de 120 escons i un màxim de 150 -és a dir, amb una forquilla de 30 escons variables-. Recordem que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya ja preveu que el Parlament pot tenir entre 100 i 150 escons.

D'acord amb aquesta fórmula, es proposa un Parlament de 120 escons fixos, que es correspon a una participació del 60 %, i es premii en els nivells de participació superiors al 60 % amb un increment d'escons. Per a cada punt addicional de participació, el Parlament creixeria en dos escons. Es considera, d'aquesta manera, que el llindar de participació que cal considerar com a màxim, pel que fa a l'ampliació del nombre d'escons, és del 75 %. A partir d'aquest llindar, el Parlament deixaria d'augmentar en escons.

Així doncs, partint d'un Parlament més reduït que l'actual -en 15 escons menys-, es tracta de premiar la participació -fins al punt que el Parlament, en un cas de participació elevada, pugui arribar a tenir 15 escons més que l'actual-.

És important tenir en compte que el premi a la participació, és a dir, l'increment d'escons a partir d'un número mínim, es computa específicament per a cada circumscripció. En aquelles circumscripcions on la participació electoral sigui superior al 60%, s'incrementarà el nombre d'escons assignats en la mateixa proporció en què la participació hagi superat el 60%. Així, les circumscripcions que tinguin uns nivells de participació superior veuran incrementats en una major proporció el seu número d'escons.

La fórmula per a garantir aquesta distribució variable d'escons per a cada circumscripció és la següent (art. 55): en les circumscripcions que tinguin una participació electoral superior al 60 %, es dividirà la participació registrada per seixanta i el quocient obtingut es multiplicarà pel nombre d'escons que li correspondrien en cas que el Parlament tingués només 120 diputats. El resultat d'aquest producte serà el nombre final d'escons assignat a cada circumscripció.

Amb aquesta proposta volem que els ciutadans i ciutadanes visualitzin clarament la utilitat del seu vot. Es tracta que es responsabilitzin de manera més clara de les institucions que els representen i que sàpiguen que la seva participació o la seva abstenció no és indiferent i que tindrà uns efectes directes i clarament tangibles en el Parlament. Es tracta també que els ciutadans que fan de l'abstenció una opció conscient vegin reflectida d'alguna manera la seva decisió.

En darrer lloc, amb aquesta proposta volem, també, incentivar les organitzacions i els partits polítics a fomentar d'una manera més sistemàtica i eficaç la participació electoral, que avui hauria de ser una preocupació creixent per a totes aquelles persones que es volen fer càrrec d'una manera responsable del nostre sistema democràtic. De la mateixa manera, creiem que aquesta proposta servirà també per a incrementar els esforços institucionals en la seva tasca contra l'abstenció.

4) En darrer lloc i pel que fa a la transparència, d'entre el conjunt d'innovacions que planteja aquesta Proposició, cal destacar molt especialment la creació de la Sindicatura Electoral de Catalunya, entesa no només com a garant de la legalitat dels processos electorals, sinó també com a garant dels drets electorals de la ciutadania o,

el que és el mateix, com a garant dels drets dels electors. A aquest efecte, la Sindicatura Electoral de Catalunya vetllarà per la neutralitat dels poders públics durant el període electoral; organitzarà un debat entre els dirigents dels partits polítics amb representació parlamentària; vetllarà per la informació veraç i equilibrada en els mitjans de comunicació; farà arribar als electors el "compromís electoral" dels partits i agrupacions d'electors; vetllarà pel coneixement ciutadà dels comptes electorals; controlarà la veracitat de la informació d'enquestes pre o post-electorals; mantindrà una base de dades històrica i actualitzada, consultable informàticament, amb la informació rellevant sobre el procés electoral, les seves resolucions, els resultats electorals i els comptes; i al final de cada període, proporcionarà tota la informació, de manera fàcilment accessible i sistematitzada, del compliment dels seus "compromisos electorals" per part dels diferents partits polítics.

#### **4. Restaurar els ponts entre ciutadania i política**

La voluntat d'aquesta Iniciativa Legislativa Popular per una Llei electoral de Catalunya és contribuir a fer un pas endavant en la millora del nostre sistema democràtic. El sistema electoral és una peça clau de tota democràcia i per a cap país és desitjable estar instal·lat en una situació de provisionalitat en un assumpte tan central per a la salut del seu sistema polític.

Per altra banda, Catalunya està vivint en els darrers anys, segons informen els estudis d'opinió oficials, un increment de la distància i la desafecció entre els ciutadans i les ciutadanes i els seus representants: institucions, partits i classe política. Com ja s'ha dit anteriorment, els ponts entre aquestes dues ribes que defineixen tot sistema polític democràtic avui a Catalunya estan debilitats. Cal refer-los, cal reforçar-los. Cal restaurar els ponts.

Els promotors d'aquesta iniciativa som conscients que una Llei electoral, per si sola, no és suficient en aquesta tasca de renovació de l'afecció democràtica dels ciutadans i les ciutadanes i de recuperació de la legitimitat del sistema polític. Tanmateix, som també conscients que una Llei electoral com la que es presenta a través d'aquesta Proposició de Llei pot contribuir de manera decisiva a avançar en aquesta direcció. Amb aquesta voluntat, per tant, la lliurem davant la Mesa del Parlament, per tal que n'examini la seva adequació als requisits que determina la Llei del Parlament que regula les Iniciatives Legislatives Populares a Catalunya.

A Barcelona, 9 de febrer del 2009