

FUNDACIÓ



JOSEP IRLA



QUALITAT DEMOCRÀTICA PER A UN NOU ESTAT

JAUME LÓPEZ (Director)
JOSEP MARIA VILAJOSANA

QUALITAT DEMOCRÀTICA PER A UN NOU ESTAT

FUNDACIÓ



JOSEP IRLA



Centre
**Maurits
Coppieters**



QUALITAT DEMOCRÀTICA PER A UN NOU ESTAT

OCTUBRE 2014

QUALITAT DEMOCRÀTICA PER A UN NOU ESTAT

Direcció: Jaume López

Professor de Ciència Política de la UPF

SUMARI

	INTRODUCCIÓ: LA DEMOCRÀCIA EN UNA NOVA REPÚBLICA	13
	Dr. Jaume López, UPF	
1	QUALITAT DEMOCRÀTICA I LA SEVA AVALUACIÓ	29
	Dr. Jaume López, UPF	
2	DEMOCRÀCIA DIRECTA: APODERAMENT CIUTADÀ	61
	Dr. Jaume López, UPF	
3	DEMOCRÀCIA EN L'ELABORACIÓ DE LA CONSTITUCIÓ: CONVENCIONS CONSTITUCIONALS DEL SEGLE XXI	95
	Dr. Jaume López, UPF i Dr. Josep Maria Vilajosana, UPF	

«No tenim cap inconvenient a declarar que els catalans, en general, donem al mot *democràcia* el mateix sentit que hi donen els altres pobles civilitzats. Prou sabem que aquest mot, com tants d'altres, té accepcions i matisos diversos. Però en l'aspecte essencial, la nostra concepció de la democràcia és la mateixa que en té un anglès, un alemany, un suís, un belga, un escandinau, un francès del carrer, un francès mitjà, que diria M. Herriot.

Ningú no pot enganyar-se respecte del sentit del mot *democràcia* emprat pels catalans. En la varietat de les seves forces històriques, nacionals i socials, la democràcia és aquell règim que posa en la col·lectivitat —sense exclusions degudes a la naixença, al nivell de fortuna o a la professió— el règim de la cosa pública. Allò que nega la democràcia és el dret d'una persona, d'una família, d'una casta o d'un grup d'homes a governar els altres sense el consens d'aquests. Intervenció dels ciutadans en els afers públics; participació igualitària en els drets primordials, però graduada i diferenciada pel joc mateix de les capacitats, de les activitats i de les influències personals. Heu-vos ací una fórmula genèrica de la democràcia. I si en l'edat mitjana la desigualtat social i civil es traduïa en una major o menor desigualtat dels drets públics, l'anivellació civil dels homes, que és el postulat insubstituïble de la dignitat humana, exigeix el reconeixement de la igualtat política, igualtat que es tradueix en el procediment aritmètic del sufragi universal.

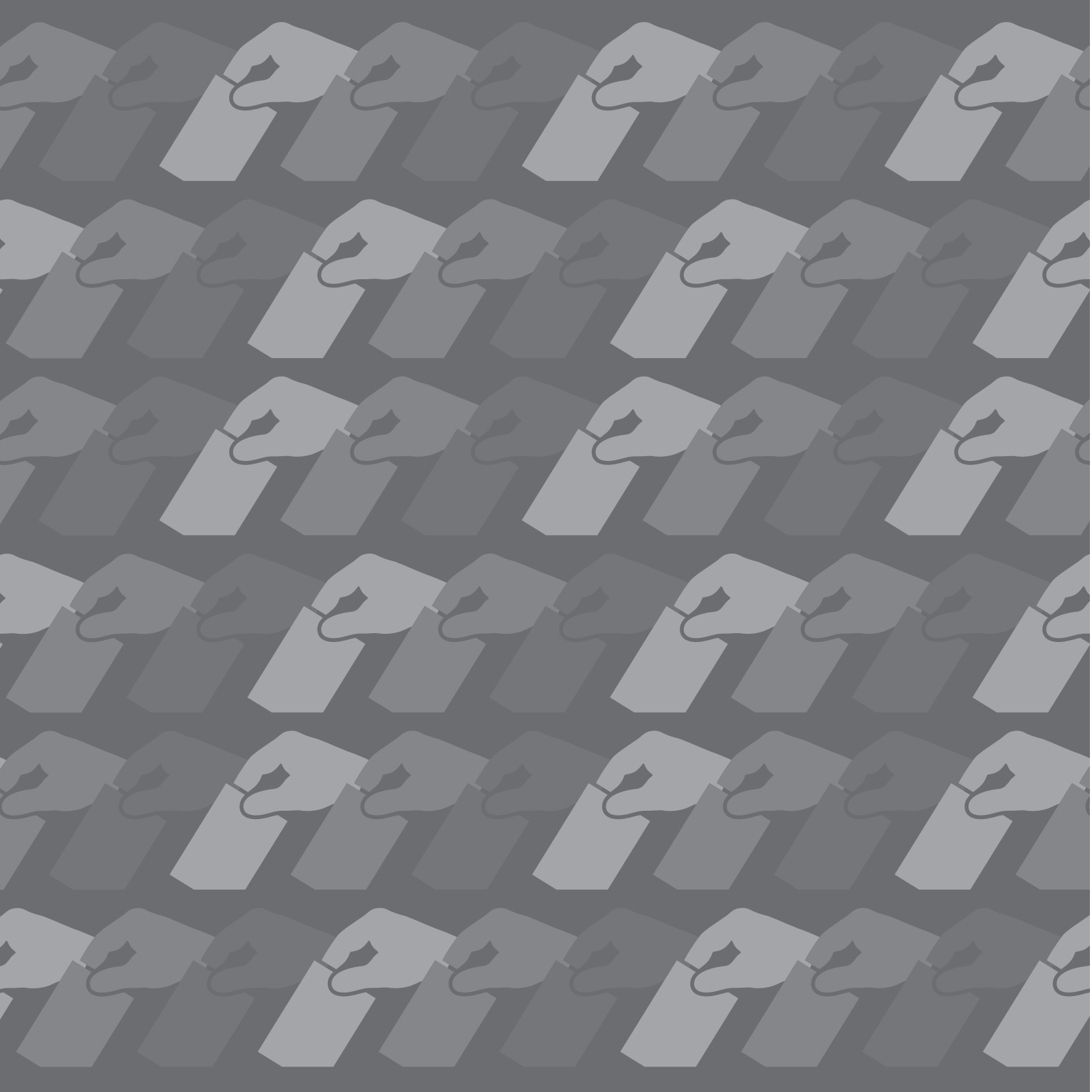
'La democràcia és la revolució', afirmen els extremistes francesos. Més just seria dir que la democràcia va ésser, fa prop d'un segle i mig, la revolució a França. Sempre ens ha semblat una exageració —exageració esdevinguda un lloc comú— la tesi segons la qual en la Revolució Francesa hi ha el començ del règim democràtic i liberal. No caurem en l'absurditat de negar la universal influència de la Revolució Francesa. Però hi ha pobles que conegueren i practicaren i honoraren el règim democràtic molt abans de l'explosió revolucionària de França.

En moltes coses, el règim democràtic contemporani s'enllaça amb l'antiga tradició d'alguns pobles, tradició trencada pels segles d'absolutisme monàrquic. A Catalunya, la democràcia es confon amb l'ànima racial. Dins de la mateixa península ibèrica, Castella va tenir també, en les seves municipalitats, admirables exemples de democràcia, però va sofrir més aviat els cops del cesarisme. És prou coneguda la frase d'un aristòcrata peninsular sobre el vell règim municipal de Barcelona, el qual –deia despectivament– ‘està en mans dels sastres i els sabaters’. Un gran nombre de principis que avui passen com a producte de les idees revolucionàries figuraven en la nostra vella legislació. És curiós de recordar que Josep Coroleu i Pella i Forgues, en llur obra sobre els Furs de Catalunya, van estructurar en forma d'articulat d'una Constitució moderna les velles lleis del Principat. Qui no estigués en antecedents sobre aquesta hàbil manipulació, es creuria, davant aquells articles, que es tracta d'una de les més avançades Constitucions dels nostres temps.

La nostra democràcia és un fet tradicional i terral. Els demòcrates catalans som els veritables hereus de la tradició autòctona. Són més aviat els antidemòcrates els qui, en llur reacció contra les idees anomenades de la Revolució Francesa, han pres una posició exòtica. I si la democràcia en les seves formes antigues és la nostra tradició, la democràcia en les seves formes modernes és la nostra llei de vida i la nostra expressió de fidelitat nacional».

Antoni Rovira i Virgili (1882–1949)

Defensa de la democràcia, Barcelona: Pòrtic, [1930] 2010 (pàg. 184-186)



INTRODUCCIÓ: LA DEMOCRÀCIA EN UNA NOVA REPÚBLICA

Dr. Jaume López, professor de Ciència Política de la UPF

Poques vegades com en els temps que vivim s'havia parlat tant de «qualitat democràtica». Es parla de qualitat democràtica com a via per superar la desafecció generalitzada i creixent que es viu en la majoria dels estats occidentals, i entre ells, el nostre. Parlem de qualitat democràtica per reivindicar el nostre dret, com a catalans, a decidir democràticament el nostre futur polític, com han fet abans quebequesos i escocesos. Parlem de qualitat democràtica per criticar l'allunyament i l'elitisme de la Unió Europea. Parlem de qualitat democràtica per imaginar-nos, en fi, un país nou, lluny de tots els dèficits que presenta l'estat espanyol, i la seva rèplica a nivell autonòmic.

Enfortir la democràcia al segle XXI probablement vulgui dir desenvolupar tant com sigui possible les virtuts inherents a cadascuna de les seves tres possibles dimensions: la de la democràcia representativa, la democràcia participativa, i la democràcia directa. Cadascuna d'aquestes tres fórmules de presa de decisions col·lectives aporta un tret genuí –un valor afegit podríem dir– que cal ressaltar, alhora que es busca un equilibri òptim entre totes elles¹. Perquè el que és evi-

¹ De vegades s'esmenta també la democràcia deliberativa com una dimensió més. Tot i que sota aquesta etiqueta, i les teories que la desenvolupen, hi hagi importants reflexions sobre la democràcia, resulta lògicament més clara la distinció en tres dimensions d'acord amb tres tipus principals

dent és que no són alternatives, i cap pot substituir a les altres, cap incorpora les virtuts de totes elles en conjunt; sinó complementàries i que, ben desenvolupades, es reforcen mútuament, com es tindrà ocasió de comprovar al llarg de les pàgines que segueixen.

Aquest és el repte que tenim al davant, construir una democràcia nova que, per començar, gaudeixi de la solidesa amb què compten les coses que disposen d'un triple suport. Un disseny òptim fonamentat en el que podríem anomenar el «trípode democràtic». En aquesta tasca, és evident que on cal avançar més, perquè en l'actualitat constitueixen les potes més febles, és en la democràcia participativa i, sobretot, en la democràcia directa. M'atreveixo a dir que, afortunadament per nosaltres, per començar no cal inventar res, simplement cal aplicar amb intel·ligència els bons exemples que tenim al nostre entorn.

Hi ha moltes maneres de concebre una societat i els seus elements bàsics, estructuradors. Una d'elles és situant com a eix vertebrador de tota la vida social, precisament, la democràcia. Aquest no és altre que l'ideal republicà que busca desenvolupar-la i garantir les seves condicions de possibilitat de manera efectiva. Per tal que la democràcia sigui una realitat i no, simplement, un abstracte ideal legitimador, no poden existir grans desigualtats socials que impedeixin que la màxima d'«una persona, un vot» es pugui realitzar plenament. Per tal que els ciutadans puguin codecidir, coresponsabilitzar-se i desenvolupar el seu compromís social –allò que anomenem la «virtut republicana»– cal garantir la llibertat de tothom de forma efectiva. Si la democràcia és la fórmula de la nostra vida social, la llibertat i la igualtat no poden deixar de reclamar-se com a les seves condicions necessàries. No és aquesta la manera en què els diversos liberalismes han defensat la llibertat. Ni la manera en què els diversos socialismes han defensat la igualtat. Es tracta, en canvi, de la perspectiva republicana de la societat on la democràcia no és només una forma de govern, entre d'altres; és el veritable fonament de la vida social.

Des d'aquesta perspectiva, la reflexió sobre una nova república no pot ser una altra que com aconseguir una democràcia de veritat. En paraules més contemporànies, de qualitat. A aquest objectiu es dedica el present estudi, que no té altre pretensió que intentar oferir eines per pensar en com podríem millorar la democràcia catalana, alhora que es presenten un seguit de reflexions de caràcter general que bé podrien ser d'aplicació, salvant les distàncies i contextos, a d'altres marcs polítics com l'europeu. Comencem –en la primera part– per abordar el difícil repte de definir en què consisteix aquesta qualitat, i quines fórmules es poden emprar per avaluar-la. De l'ampli espectre de temàtiques que sorgeixen com a possibles elements de millora democràtica n'hem seleccionat dos per la seva rellevància en el moment en què vivim: els mecanis-

de mecanismes de presa de decisions (càmera de representants, assemblea participativa i referèndum). Es pot afirmar que en tots tres nivells es produeix algun tipus de deliberació, encara que sigui mediada i localitzada de maneres diferents.

mes de democràcia directa, dimensió de la democràcia gairebé testimonial a casa nostra; i el procediment per a una elaboració democràtica d'una Constitució. En la segona part, doncs, ens centrem a examinar els tipus de referèndums que podrien ser aplicats en la Catalunya que tenim a tocar, examinant els exemples que ens proporcionen sobretot Suïssa i els Estats Units, i fent una proposta específica incorporant «el millor de cada casa». En la tercera part, finalment, abordem com hauria de ser un procés de redacció d'una Constitució democràtica, no només pel seu contingut, sinó també pel seu procediment d'elaboració, descrivint i reflexionant sobre com podria ser una convenció constitucional del i per al segle XXI.



QUALITAT DEMOCRÀTICA I LA SEVA AVALUACIÓ

Dr. Jaume López, professor de Ciència Política de la UPF

1. DEMOCRÀCIA DE QUALITAT: QUÈ ES DEMOCRÀCIA? QUÈ ÉS QUALITAT?

Parlar de democràcia i de qualitat en una mateixa frase sembla, d'entrada, barrejar dos conceptes que acostumem a associar a mons ben diferents, per un costat, la política, i, per l'altra, la indústria i el consum, però com més generalitzat és el consens sobre la democràcia com a la millor forma de govern possible, més ens adonem també de la necessitat de dotar d'un contingut més precís a aquest ideal de govern, i alhora de desenvolupar alguns criteris per a mesurar i comparar entre els diversos casos empírics de democràcies reals.

Què és la democràcia? Naturalment, ni dedicant-li totes les pàgines que segueixen arribaríem a cobrir les discussions que aquesta pregunta ha suscitat al llarg de la història. Com que aquest, però, no és el nostre objectiu ens podem quedar amb alguna aproximació general, però d'ampli suport, que ens permeti adreçar-nos més específicament cap als temes de la qualitat i l'aprofundiment democràtics. Probablement en l'imaginari col·lectiu de les societats en què vivim la idea de democràcia no és altra que el «govern del poble». En paraules de la coneguda sentència del

president Abraham Lincoln: «El govern del poble, pel poble, i per al poble»². Al món acadèmic, probablement una funció similar compleix la famosa definició del politòleg Robert A. Dahl que distingeix entre dos tipus o concepcions de la democràcia, la democràcia com ideal i la democràcia real, a la que ell anomena «poliarquia».

A *Democracy and Its Critics* (1989), Dahl distingeix entre un règim democràtic real, que anomena poliarquia donat que el que més el caracteritza és la pluralitat de centres de poders, i una democràcia ideal. L'ideal democràtic hauria de complir 5 criteris:

- 1) Participació efectiva: Els ciutadans han de tenir oportunitats iguals i efectives de formar la seva preferència i llançar qüestions a l'agenda pública i expressar raons a favor d'un resultat o un altre.
- 2) Igualtat real de vot en la fase decisòria: Cada ciutadà ha de tenir la seguretat que els seus punts de vista seran tan tinguts en compte com els dels altres.
- 3) Comprensió informada: Els ciutadans han de gaudir d'oportunitats àmplies i equitatives de conèixer i afirmar quina elecció seria la més adequada per als seus interessos.
- 4) Control de l'agenda: El 'demos' o poble ha de tenir l'oportunitat de decidir quins temes polítics s'haurien de sotmetre a deliberació.
- 5) Inclusivitat: L'equitat ha de ser extensiva a tots els ciutadans de l'estat. Tots tenen interessos legítims en el procés polític.

Enfront això, les democràcies actuals reals, les poliarquies, es caracteritzen per:

- El control sobre les decisions governamentals sobre política és constitucionalment atribuït a càrrecs electes.
- Els càrrecs electes són triats i a part dels seus càrrecs en pau, en eleccions relativament freqüents, justes i lliures en les que la coerció és força limitada.
- Pràcticament tots els adults tenen dret a votar en aquestes eleccions.
- La majoria dels adults també tenen el dret a postular-se per als càrrecs públics objecte d'aquestes eleccions.
- Els ciutadans tenen realment garantit el dret a la llibertat d'expressió, en particular l'expressió política, inclosa la crítica als càrrecs electes, la conducta del govern, el sistema polític, econòmic i social imperant, i la ideologia dominant.

2 «Government of the people, by the people, for the people».

- També tenen accés a fonts alternatives d'informació que no estan monopolitzades pel govern o qualsevol altre grup.
- Finalment, tenen un dret real a constituir associacions autònomes, incloses les associacions polítiques, com els partits polítics i grups d'interès, que intenten influir sobre el govern, competint en les eleccions i per altres mitjans pacífics.

En definitiva, com resumeix Liphjart (1987), un règim de llibertat civil i igualtat política garantides. Els països on es donen aquestes condicions tothom els anomena democràcies, encara que no compleixin totalment els cinc criteris ideals exposats per Dahl. Els consens sobre que aquesta és la millor forma de govern (o, en paraules de Winston Churchill, la menys dolenta) és avui, probablement, un dels pocs dogmes de caràcter universal. Igualment, i quasi de manera tan generalitzada, trobem la idea que la democràcia està en crisi.

Què vol dir això? Per a la majoria de la gent, que no funcionen prou bé. La conseqüència (o per a alguns, entre els que no m'hi compto, la causa) és la tan sovint citada desafecció política. De nou, malgrat la manca de definició precisa del concepte, podem tractar de concretar-lo atenent a dos elements: veure el sistema polític com a llunyà i desconfiar del seu funcionament. Això, però, en cap cas sembla implicar un descens significatiu en les elevades quotes de suport a la democràcia. Aquesta combinació d'actitud crítica i alhora suport fa evident que la majoria de la gent té una definició de democràcia que va més enllà del pluralisme de Dahl, que no reconeix en els sistemes polítics en els que viuen per molt democràtics que s'anomenin i els anomenin.

De fet, a l'hora d'analitzar el desencís cap a la democràcia, molt possiblement calgui situar en l'equació tant la insatisfacció amb els règims polítics en els que vivim, com una certa confusió generada en anomenar «democràcia» a règims que possiblement no es puguin posar en el mateix sac (Rússia, Veneçuela, per citar-ne només dos)³. En altres paraules, possiblement juguin en la mateixa direcció el descrèdit de les democràcies «més pròpiament definides com a tals», i la utilització del terme democràcia en un sentit de mínims per qualificar règims en el món amb els que no podem comparar-nos, i amb els que no hauríem de comparar-nos si delimitem amb més precisió què entenem avui per una democràcia, què entén avui la majoria dels ciutadans, quines són les seves expectatives que, certament, van més enllà d'una definició procedimental.

Així, doncs, preguntar-nos per la qualitat de la democràcia és alhora preguntar-nos per com l'hauríem de definir en un sentit ple, a què aspirem en el segle XXI, i probablement aspiri gran part de la ciutadania, quan

3 A aquesta confusió no és aliena la pròpia ciència política que parla, entre d'altres, de «democràcies semiconsolidades», «democràcies parcials», «democràcies liberals», «democràcies defectuoses» i, alhora, «règims autoritaris competitiu», «semi-autoritaris», «règims autoritaris electorals», etc.

pensa en la democràcia. En el món occidental, i més enllà del concepte de poliarquia, del que possiblement es tracti és de transcendir un sistema polític molt més concret, el de les democràcies actuals: liberalrepresentatives d'audiències. És a dir, fer un pas més enllà de les tres bases que les sustenten:

- 1) Liberal: ciutadans consumidors (predomini de la llibertat negativa).
- 2) Lògica representativa preponderant: representació oposada a codecisió amb els ciutadans.
- 3) Audiències: protagonisme dels partits (partitocràcia) i els mitjans de comunicació en el sistema de mediacions d'interessos (i sorgiment, com a conseqüència, dels catch-all parties com a subjecte central de la política, per sobre, fins i tot, del Parlament).

De l'anàlisi dels límits continguts en aquests tres eixos es pot albirar també algunes possibles vies de superació dels mateixos, i amb elles, d'avenç democràtic. Ampliació de la llibertat positiva dels ciutadans (llibertat per fer de manera efectiva), disseny d'institucions de codecisió i, en general, empoderament polític i social de la ciutadania, enfront de les organitzacions de mediació d'interessos (partits, sindicats, grups de pressió) organitzades en un entorn que hom pot comparar a un mercat oligopòlic, molt més que a un de competència perfecta. En tot cas, per desprendre's al màxim de qualsevol judici ideològic, i mantenir el consens amb el que ja compta la democràcia de sortida, la fórmula que sembla anar guanyant més terreny és repensar-la en clau de millora de la seva qualitat. En altres paraules, la pregunta que avui protagonitza les reflexions de bona part de les veus crítiques amb l'actual funcionament de les democràcies es concreta en: com aconseguir la màxima qualitat democràtica?

2. TRES DIMENSIONS DE LA QUALITAT DEMOCRÀTICA

Si ens centrem en la idea de qualitat i la importem del seu ús habitual en els camps dels serveis, consum, manufactura i tecnologia, podem iniciar l'anàlisi sabent que estem buscant la consecució de tres objectius: un bon procediment, un bon resultat, i una bona satisfacció per part del consumidor/client que aquí hauria de passar a ser la del ciutadà.

De totes les propostes en aquesta direcció, una de les més interessants i clares és la de Morlino (2007) que, a través de la reelaboració que en fa Gil Calvo (2010) i que seguiré, assenyala tres dimensions de la democràcia a avaluar en la recerca de més qualitat:

- 1) Procediment: bon procediment decisonal, joc net, legalitat.
- 2) Resultats: rendiment, desenvolupament de drets i llibertats.
- 3) Satisfacció: legitimitat i estabilitat, fins i tot, felicitat en la seva dimensió social o col·lectiva.

Per tal d'avançar en l'anàlisi específica de cadascuna d'aquestes categories (i com passa en qualsevol altre tipus d'avaluació), de les dimensions cal passar als criteris d'avaluació (un tipus de variables), i d'aquests criteris a uns indicadors que ens donin uns paràmetres més o menys quantificables (ordinal o cardinalment) amb els que poder comparar democràcies, en l'espai o en el temps. Les tres dimensions de Morlino són desenvolupades per Gil Calvo en 6 criteris o variables (2 per dimensió). Aquí se suggereixen alguns possibles indicadors per a cadascuna d'elles.

Dimensió 1 de la qualitat democràtica: Procediment

Donant per fet, com a condició necessària de la democràcia, la igualtat de vot, el pluripartidisme, la llibertat d'associació i expressió, i la resta d'elements de tota poliarquia, es poden destacar tot un seguit d'elements que contribueixen a dotar-la de més qualitat. Per començar, els que tenen a veure amb la garantia plena d'aquests drets liberals i polítics. En aquest sentit, hi ha dos criteris fonamentals a avaluar: legalitat i control (*accountability*).

- Criteri 1.1: Legalitat (imperi de la llei)

La llei es compleix. És difícil saltar-se-la.

Paràmetres d'avaluació positiva:

- Eleccions netes (no tupidada).
- Divisió de poders (inclòs el Tribunal Constitucional, que no forma part del poder judicial).
- Justícia efectiva.
- Separació també amb el poder econòmic (no vincle).
- Sense frau de llei (utilització partidista, no raonable, de les lleis).
- Igualtat davant de la llei, inclosos els càrrecs públics.

Paràmetres d'avaluació negativa:

- Tupidada.

- No divisió de poders.
- Incompliment de la llei.
- Impunitat.
- Corrupció: intromissió (il·legal) del poder econòmic.
- Intromissió (legal) del poder econòmic. Portes giratòries.
- Abús de les lleis (és legal però no sembla raonable).
- No igualtat davant de la llei (aforaments), favoritismes.

– **Criteri 1.2: Control (*accountability*)**

Els representants han de donar comptes als ciutadans. Retre comptes tant a nivell vertical (envers els ciutadans), com horitzontal (envers altres poders públics i organismes de control).

Paràmetres d'avaluació positiva:

- Transparència, en sentit ampli: tota la informació, però també bona informació (informació tractada per afavorir l'examen de la gent (i fins i tot, en una altra dimensió, la seva participació en la formació de polítiques, la seva codecisió).
- Autoritats reguladores i organismes de fiscalització i control independents i eficaços (fiscal general, Banc nacional).
- Mitjans de comunicació independents.
- A nivell municipal: reducció de càrrecs de confiança política i designació discrecional, tècnics i treballadors públics amb poder real.
- Finançament transparent dels partits.
- Claredat de responsabilitats.
- Administració oberta i ús d'internet: no és penjar els links, és tractar la informació de forma que resulti de profit a la ciutadania i sigui una peça clau de la intel·ligència col·lectiva.
- Referèndums de control: mandataris i revocatoris.

Paràmetres d'avaluació negativa:

- Opacitat.
- Autoritats reguladores i organismes de fiscalització i control no independents i no eficaços (fiscal general, Banc nacional).
- Mitjans de comunicació no independents.

- A nivell municipal: sobredimensió de càrrecs de confiança política i designació discrecional, tècnics i treballadors públics amb poc poder real.
- Finançament irregular o opac dels partits.
- No claredat de responsabilitats.
- Absència de mecanismes de democràcia directa.

Dimensió 2 de la qualitat democràtica: Resultats

Assumit que les regles del joc s'acompleixen i que existeix una igualtat formal davant de la llei, i una igualtat civil pel què fa a la participació política, cal analitzar els resultats i impactes de les decisions preses en forma de polítiques públiques. És a dir, les seves conseqüències (impacte) i les seves actuacions (resultats: eficàcia i eficiència dels serveis públics i les seves prestacions).

La democràcia ha d'anar lligada al desenvolupament dels principis de llibertat (autonomia personal) i igualtat.

– Criteri 2.1: Llibertat (autonomia personal)

Paràmetres d'avaluació positiva:

- Dret al treball.
- Dret a l'habitatge.
- Dret a la salut/educació/medi ambient.
- Recursos mínims garantits (lleï de la dependència, renda mínima garantida, renda bàsica universal).
- Pensions suficients.
- Integració de la immigració.
- Llibertat d'expressió i associació.
- Llibertat i privacitat en la xarxa.
- Conciliació laboral/familiar.

Paràmetres d'avaluació negativa:

- Dret al treball no garantit (atur elevat).
- Dret a l'habitatge no garantit (problemes d'habitatge).
- Dret a la salut/educació/medi ambient no garantits.
- Recursos mínims no garantits.
- Pensions no suficients.

- Discriminació i generació de *guettos* amb la immigració (no mobilitat ni integració).
- Restriccions de la llibertat d'expressió i associació.
- Control (injustificat) sobre els ciutadans i les xarxes.
- No conciliació laboral/familiar.

– **Criteri 2.2: Igualtat (justícia social)**

Paràmetres d'avaluació positiva:

- Cohesió social.
- Inexistència de desigualtats socioeconòmiques extremes.
- Igualtat d'oportunitats: recursos per a l'educació.
- Igualtat de gènere (igualtat en els salaris, etc.).
- Meritocràcia.
- Reconeixement de les minories i els seus drets.

Paràmetres d'avaluació negativa:

- Exclusió social.
- Desigualtats econòmiques extremes.
- Inexistència d'igualtat d'oportunitats.
- Desigualtats de gènere.
- Manteniment de privilegis.
- Segregació racial.
- Discriminació envers les minories.

Dimensió 3 de la qualitat democràtica: Satisfacció

Si s'acompleixen les lleis, i les necessitats (generals, estructurals) són cobertes, cal també, que les demandes ciutadanes (específiques, contextuais) siguin respostes i que, en definitiva, el funcionament del conjunt del sistema democràtic deixi satisfeta a la ciutadania.

– **Criteri 3.1: Resposta a les demandes ciutadanes (responsiveness)**

Paràmetres d'avaluació positiva:

- Sistema polític atent a les demandes ciutadanes, a les expectatives socials.
- Mecanismes de democràcia participativa: deliberació pública.
- Codecisió.
- Referèndums propositius vinculants.
- Bons mitjans de comunicació en el seu vessant d'arena pública de deliberació: amb opinions públiques contrastades, generadores d'intel·ligència col·lectiva, no frontisme.
- Societat civil forta.
- Compromís ciutadà.

Paràmetres d'avaluació negativa:

- Sistema polític «cec i sord» a les demandes ciutadanes.
- Absència de mecanismes de democràcia participativa: No deliberació pública.
- Elitisme en la presa de decisions.
- Referèndums propositius no vinculants o absència de referèndums.
- Mitjans de comunicació que impedeixen la deliberació pública amb informacions constantment esbiaixades i manca de contrast entre punts de vista diferents.
- Societat civil feble.
- Desafecció política.

- **Criteri 3.2: Legitimitat**

Paràmetres d'avaluació positiva:

- Confiança cap a les institucions.
- Confiança generalitzada.
- Estabilitat del sistema.
- Legitimació social.
- Satisfacció.
- Felicitat.

Paràmetres d'avaluació negativa:

- Desconfiança cap a les institucions.
- Manca de capital social i desconfiança generalitzada.

- Inestabilitat del sistema i crispació (escàndols i polarització).
- Descrèdit del sistema.
- «Malaise» social.
- Infelicitat.

3. EL DIFÍCIL REpte D'avaluar la qualitat democràtica

Al món no hi ha un únic índex per avaluar la qualitat d'una democràcia. Al contrari, es poden comptabilitzar múltiples propostes generades a partir d'indicadors diferents. Hi ha índex sintètics (combinació de diversos indicadors), i també índexs parcials, per temes o dimensions. Depassa els objectius d'aquest treball mirar de detallar-los, però sí podem fer algunes comparacions. Un dels elements que més distingeix aquestes avaluacions és la seva font avaluativa, a partir de qui o de què es realitzen les valoracions.

Hi ha índexs que es fonamenten en l'opinió dels experts sobre variables com les que hem destacat en la classificació de Morlino-Gil Calvo. D'altres que se centren en l'opinió general de la gent sobre aquests ítems. Finalment, i possiblement la via més complexa, hi ha índexs que intenten construir-se a través d'indicadors objectivables (tot i que aquí, naturalment, també hi hagi un element subjectiu a l'hora de seleccionar-los i elaborar-los, que pot fer que, des de perspectives diferents, les avaluacions puguin variar). Finalment, hi ha alguns índexs que combinen aquestes fonts, introduint, per exemple, valoracions provinents d'enquestes d'opinió amb indicadors objectius.

En tot cas, no sembla necessari que tots els científics socials s'hagin de posar d'acord en una única metodologia per avaluar la democràcia per tal de fer propostes per a la seva millora. Una de les vies més a l'abast de la reforma política (que no requereix, d'entrada, canvis socials estructurals) són les modificacions de disseny institucional. Per realitzar-les n'hi ha prou amb voluntat política.

Exemples d'índex de qualitat democràtica

A continuació, es presenten alguns dels exemples més coneguts d'índexs de qualitat democràtica (o d'alguna de les seves dimensions) d'àmbit internacional, espanyol i català, d'acord amb la seva font d'avaluació. Alguns són periòdics, d'altres puntuals:

Opinió pública:

- Índex de Percepció de la Corrupció (Transparency International).

Opinió d'experts:

- Democracy Index (Economist Intelligence Unit).
- Human Rights Center (Universitat d'Essex).
- Medición de la democracia española (Fundación Alternativas).

Paràmetres objectius:

- Freedom in the World (Freedom House).
- Everyday Democracy Index (Demos).
- Democracy Barometer (University of Zurich–Social Science Research Center Berlin–NCCR Democracy–Swiss National Science Foundation).
- Global Democracy Ranking (Democracy Ranking Association, Viena).

Mixt (paràmetres i opinió pública):

- Informe sobre l'estat de la democràcia a Catalunya (2007).



2

DEMOCRÀCIA DIRECTA: APODERAMENT CIUTADÀ

Dr. Jaume López, professor de Ciència Política de la UPF

1. INTRODUCCIÓ

Com ja s'ha explicat a la introducció, no és casualitat que es dediqui tot un apartat d'un estudi sobre la millora democràtica a la democràcia directa. Possiblement és la dimensió menys desenvolupada al nostre país, tant pel que fa al marc legal espanyol i a la seva pràctica, com al marc legal i la pràctica catalanes, tot i que en aquest cas, el desenvolupament legislatiu (amb una llei de referèndums i una de consultes no referendàries) sigui major. És, per tant, en l'àmbit democràtic on hi ha més camp a córrer, més on millorar i possiblement més a incorporar en el disseny d'una futura república.

S'ha comentat ja que la democràcia directa és una de les tres formes que pot prendre la democràcia, al costat de la participativa i la representativa. A hores d'ara, és evident que són complementàries i que cap exclou a cap altra necessàriament. Tanmateix, és cert que en els casos pràctics, el desenvolupament històric d'alguna d'elles pot incidir i condicionar en alguna forma la resta de dimensions. Això ho trobem, per exemple, a Suïssa, probablement el paradigma de la democràcia directa. No sembla casual que en aquest país no s'hagin prodigat

alguns mecanismes participatius com, per exemple, els pressupostos participatius, que sí trobem en altres democràcies com a instrument per al perfeccionament democràtic. Probablement això s'expliqui per l'àmplia utilització dels mecanismes de democràcia directa que han pogut reduir tant la necessitat de participació per altres vies, com la necessitat de legitimació aconseguida amb elles. El ciutadà suís ja sent que participa prou de la política, a través dels múltiples referèndums en els que vota. No li calen altres eines.

Ara bé, si el desenvolupament dels mecanismes de democràcia directa no es planteja com un producte històric, fruit d'una evolució i resultat d'uns equilibris particulars entre fonts diverses de poder; si es tracta, en canvi, d'un disseny racional que busca aconseguir les millors regles per treure el millor de la ciutadania⁴, llavors pagarà la pena buscar articular aquestes tres dimensions des del principi, centrant-nos en el que és més genuí de cadascuna d'elles.

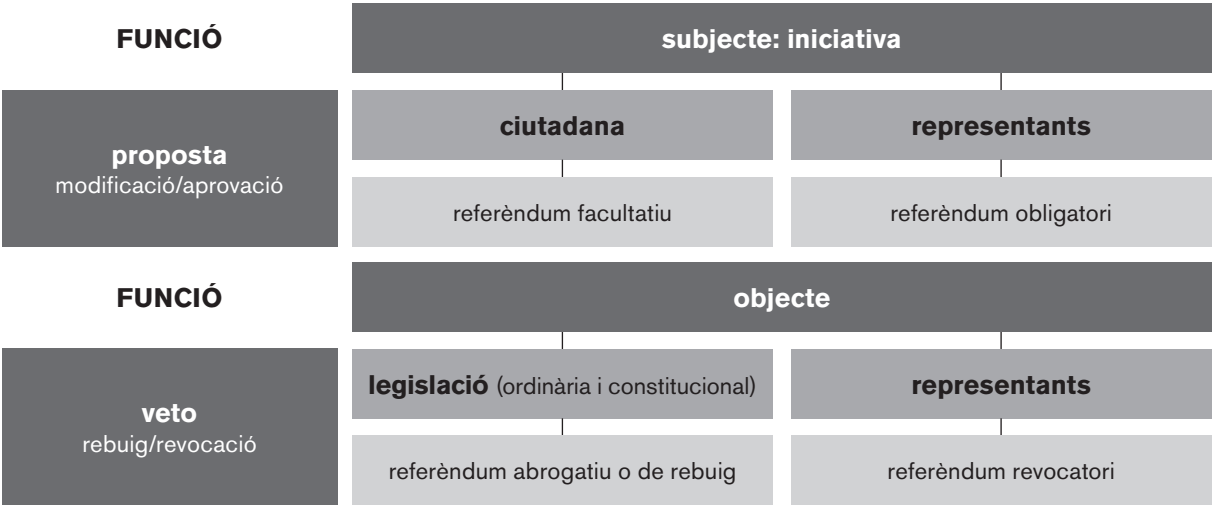
Així, doncs, en aquesta segona part analitzarem quatre tipus de mecanismes propis de la democràcia directa, observant les seves peculiaritats. Per als tres primers inspirant-nos en el cas suís, per a l'últim en el cas nord-americà.

Quatre tipus de mecanismes de democràcia directa:

- 1) Referèndums mandataris/constitucionals: es tracta de referèndums obligatoris (automàtics) per a consultar a la ciutadania sobre una modificació constitucional. La iniciativa és dels representants (parlamentària o govern) iniciadors del procés de reforma.
- 2) Referèndums facultatius/abrogatius: es tracta de referèndums per vetar una llei que ha estat aprovada pels representants. La iniciativa, doncs, és ciutadana. Es pot distingir entre els referèndums que podríem anomenar *de rebuig*, els quals tenen un període de temps molt curt després de l'aprovació de la llei per ser realitzats (és el cas de Suïssa), i els referèndums pròpiament abrogatius en què no hi ha cap límit temporal (és el cas d'Itàlia). La lògica, però, és la mateixa.
- 3) Referèndums propositius/d'iniciativa ciutadana: es tracta de referèndums que els ciutadans poden demanar de realitzar a través de la recollida de signatures per proposar un canvi legislatiu, o constitucional (com en el cas suís).
- 4) Referèndums revocatoris (*recalls*): es tracta de referèndums que els ciutadans poden demanar per a revocar el mandat d'un representant o, en alguns casos, un càrrec de designació política.

4 Aquesta és la visió que, des de la ciència política, defensa el neoinstitucionalisme, corrent dominant en la disciplina, i que compta amb importants evidències empíriques: a bones regles, bons resultats.

Taula 1. Mecanismes de democràcia directa



Font: Elaboració pròpia.

No seran objecte de la nostra atenció els referèndums optatius no vinculants organitzats pel govern als quals, estrictament, podem anomenar *plebiscits*. La raó és que no són mecanismes que pròpiament puguem situar dins de la lògica de la democràcia directa. És a dir, no serveixen per contrapesar la lògica representativa. Són més aviat una consulta legitimatòria, ja que no són vinculants els seus resultats (en cas que surti no) ni necessaris per a l'aprovació (en cas que surti si). Es poden considerar, per exemple, dins d'aquesta categoria, els referèndums consultius realitzats a Espanya.

Tampoc podem considerar estrictament dins de la lògica de la democràcia directa els referèndums facultatius iniciats per l'oposició, que tampoc tenen el poble com a principal actor. No acostumen a ser vinculants (a diferència dels referèndums mandataris) i poden considerar-se més aviat una alternativa a la moció o iniciativa parlamentària que busca un suport extraparlamentari. A mig camí podem considerar les iniciatives legislatives populars (no confondre amb els referèndums d'iniciativa popular) en les quals un nombre de ciutadans presenta una proposta de llei per tal que sigui considerada (o no) pels representants, però sense que aquests no tinguin cap obligació ni de considerar-la, ni d'aprovar-la. En aquest cas, tot i un cert protagonisme ciutadà d'inici difícilment podem afirmar que es tracta d'un mecanisme que es contraposa a la lògica

representativa. Tampoc examinem, finalment, els referèndums d'autodeterminació que resulten excepcionals i, per tant, no es poden analitzar com una fórmula ordinària de presa de decisions col·lectives, tot i que es puguin considerar genuïnes expressions de democràcia directa.

Diverses dimensions de la qualitat democràtica examinades en la primera part es connecten amb la democràcia directa:

- *Responsiveness* (recepció de les demandes ciutadanes): permet a la ciutadania proposar lleis, o introduir modificacions normatives de diferent rang, fins i tot constitucionals.
- *Accountability*: la possibilitat de vetar una llei (referèndum abrogatiu o de rebuig), o un representant (referèndum revocatori) suposa un mecanisme de control en mans de la ciutadania important, ja sigui directament, o indirectament (a través d'una legislació i d'unes actuacions polítiques que han estat dissenyades sota «l'amenaça» d'aquest possible veto).
- Legitimitat: la codecisió (institucions i ciutadania) dota el resultat final d'una forta càrrega de legitimitat.

Malgrat aquestes virtuts, tradicionalment la democràcia directa ha tingut una pàtina de mala fama per la utilització que han fet del plebiscit règims poc democràtics o directament autoritaris que, en un context de manca de llibertats, organitzen una consulta com a mecanisme de legitimació. Tanmateix, ja hem vist que, de fet, els plebiscits no són mecanismes pròpiament que se centrin en la lògica de la democràcia directa, sinó que se serveixen de la seva forma (del seu instrument bàsic, el referèndum) per enfortir (i no pas per complementar) la lògica representativa. Per altra banda, convé recordar que aquests plebiscits no sempre han servit automàticament per a enfortir els governants que els han plantejat. Es poden destacar, en aquest sentit, els plebiscits del 1988 a Xile i el del 1980 a Uruguai. Els resultats contraris d'ambdós, plantejats com a una via de suport als règims militars, van suposar l'inici de la seva fi. I tampoc podem oblidar els referèndums en favor de l'anomenat Tractat constitucional europeu que, a França i els Països Baixos (2005), van obtenir el resultat contrari al que esperaven els seus governs, la qual cosa va provocar la fi del Tractat constitucional com a tal (substituït més tard pel Tractat de Lisboa, no referendat popularment).

De totes maneres, és evident que la democràcia directa no serveix per a tot. Diguem-ho un cop més: tan important com l'equilibri de poders (el famós *check and balances*) és l'equilibri de les dimensions participativa, directa i representativa de la democràcia, que cal que es reforcin mútuament. Potser podríem parlar de la necessitat d'un *democratic balance*. De la mateixa manera que una assemblea oberta i massiva no és l'instrument més eficaç per arribar a una decisió, però possiblement sí per contrastar punts de vista i perspectives socials múltiples, introduir un tema a l'agenda pública i plantejar-ne la seva regulació legal a

través d'un referèndum no és el mateix que jutjar-ne tècnicament la seva idoneïtat. Dificilment, però, es pot superar l'eficàcia d'una consulta popular com a fórmula per contrastar el suport social d'una acció política, o aconseguir-ne la màxima legitimació social.

Sens dubte, la democràcia directa pot ser clau per definir les institucions polítiques i fins i tot la vida política d'un país, com és de fet el cas de Suïssa, que examinarem a continuació. La democràcia consensual (Lijphart, 1999) que existeix en aquest país no pot explicar-se sense tenir en compte que qualsevol acció política està condicionada per les possibilitats que ofereix la democràcia directa. En paraules de Daniel Ordás, que ha assessorat aquest apartat, la principal virtut d'un referèndum és no haver-lo de celebrar. Els partits suïssos no s'arrisquen a prendre decisions que considerin que fàcilment poden ser contrarestades per la celebració d'un referèndum. Es pot dir, doncs, que el referèndum contribueix a una altra manera de governar.

La contribució de la democràcia directa al benestar i la qualitat democràtica es posa de manifest de molt diverses formes. De fet, Suïssa, amb mecanismes de democràcia directa a tots els nivells (comunal o municipal, cantonal o estatal, i federal o nacional) pot considerar-se com un veritable laboratori de ciència política, ja que es pot comparar com s'utilitzen aquests mecanismes i els seus *outputs* (resultats) i *outcomes* (impactes). Entre ells, per començar, es pot assenyalar que a Suïssa els cantons on hi ha més referèndums les preferències ciutadanes i les que expressen les polítiques públiques són més properes (Frey & Stutzer, 2002).

Per descomptat, en tots aquests casos no estem parlant de simples consultes no vinculants, com ho són els referèndums en altres països –i sense anar més lluny a casa nostra–, sinó de veritables mecanismes amb «força de llei». Probablement aquesta sigui una de les diferències més importants quan analitzem l'impacte dels referèndums, és a dir: el seu caràcter vinculant o consultiu. Són completament diferents les conseqüències que pot tenir, especialment, *ex ante*, allà on només són concebuts com a instruments per conèixer la posició de la ciutadania. Naturalment, es pot defensar que *a posteriori* la voluntat expressada per la ciutadania, encara que no sigui vinculant legalment, pot tenir un impacte similar. Però difícilment el sistema es veurà condicionat en el seu disseny i funcionament per aquesta possibilitat.

D'altra banda, el cas suís també ens permet afirmar que és perfectament possible la integració de la democràcia directa amb la resta de dimensions democràtiques i, molt especialment, amb la democràcia representativa. En altres paraules, la democràcia directa no va per lliure. La democràcia representativa i la directa poden anar de la mà i reforçar-se mútuament. Els detractors de la democràcia directa que suposen les iniciatives ciutadanes i els referèndums de rebuig solen relacionar-los amb inestabilitat i passions poc racionades. Hi ha qui diu que el sistema pot col·lapsar amb la participació o, alternativament, que si és possible vetar es veta tot. Les dades de Suïssa ho desmenteixen amb rotunditat, com veurem. De moment, només

una dada: des del 2000, dels 39 referèndums opcionals (de rebuig), en 30 es va aprovar el que havia proposat el govern. Ara bé, en cas d'una decisió contrària a les preferències populars el referèndum ha permès que no prosperi, amb normalitat, sense gaire escarafalls o protestes ciutadanes, com va ser en els 9 casos restants. Així, doncs, es podria concebre també la democràcia directa com a una vàlvula de seguretat del sistema democràtic-representatiu.

L'actual situació a Catalunya, justament, està molt vinculada a l'absència d'una veritable democràcia directa dins del marc espanyol. En diversos sentits:

- La impossibilitat de poder exercir un veto a través d'un referèndum ha fet que certes normatives que afecten especialment Catalunya (lleis Wert: ús de les llengües en l'educació) no puguin ser frenades i la protesta tingui dificultats de seguir les vies més institucionalitzades.
- Així mateix, la vulneració del resultat del referèndum sobre l'Estatut, a través de la sentència del Tribunal Constitucional, posa de manifest la manca de força d'un referèndum que, finalment, demostra ser més consultiu que vinculant (tot i que és una de les modalitats de referèndums obligatoris recollits per la Constitució).
- I, finalment, la negativa per part del govern i del Congrés de permetre un referèndum sobre el futur estatut polític de Catalunya és un dels ingredients destacats de la situació actual. De fet, cal no oblidar que l'exercici del dret a decidir que protagonitza la reivindicació social a Catalunya no es plantejava, en el seu origen, com un mer substitut a un referèndum d'autodeterminació, sinó que, des d'una visió més complexa i radicalment democràtica, subratllava la continuïtat entre tot tipus de referèndums, també per decidir el futur encaix polític de Catalunya⁵.

L'objectiu darrer d'aquesta segona part és plantejar com poden utilitzar-se els referèndums perquè una democràcia tingui la màxima qualitat. I, més concretament, com es podrien aplicar aquests instruments a Catalunya, sense les actuals restriccions legals del marc constitucional espanyol. En altres paraules, ¿com podria ser una república catalana en termes de democràcia directa?

5 El «dret a decidir» que van reclamar les manifestacions massives del 2006, 2007 i 2010, origen del nou cicle reivindicatiu català, de signe sobiranista, no tenien com a objecte exclusiu una consulta sobre el futur polític de Catalunya, encara que aquesta sigui la seva concreció final. Recordem que en les manifestacions del 2006 i el 2010 es feia referència a la necessitat que el poble català tingués l'última paraula sobre l'Estatut, i no les Corts o el Tribunal Constitucional. I que en la del 2007 es vinculava el dret a decidir sobre l'autogovern en matèria d'infraestructures («Som una nació i volem decidir sobre les nostres infraestructures.»)

Per respondre-ho ens centrarem a analitzar l'exemple per antonomàsia en el seu ús: Suïssa. I explorarem els Estats Units per al cas dels referèndums revocatoris. No plantegem altra cosa que seguir amb les tendències generals de desenvolupament polític viscudes en els darrers cinquanta anys, on s'ha produït una progressiva ampliació dels mecanismes de democràcia directa (així com de mecanismes participatius)⁶. En aquest sentit, pot destacar-se que, cap a 1950, només quatre països permetien als seus ciutadans convocar un referèndum reunint un determinat nombre de signatures i altres requisits (Suïssa, Lichstenstein, Letònia i Estònia), tot i que les democràcies amb consultes «des de dalt» eren molt més nombroses. Al 2009, un total de 38 països havien regulat alguna institució de democràcia directa «des de baix» (d'iniciativa ciutadana), tot i que només en 19 s'havien activat alguna vegada, mentre almenys 156 permetien el referèndum obligatori, o facultatiu/abrogatiu (Welp i Serdült, 2009).

2. SUÏSSA: EL PARADIGMA DE LA DEMOCRÀCIA DIRECTA⁷

Analitzarem el cas suís com a mostra privilegiada de mecanismes de democràcia directa en pràctica des de fa més d'un segle.

2.1. Introducció històrica

En ple segle XXI hauria de ser possible redissenyar sistemes institucionals en què es combinin de la major manera els avantatges de la democràcia representativa, la democràcia participativa i la democràcia directa, intentant minimitzar les seves possibles limitacions. Però el disseny racional, politològic, no és, naturalment, l'origen de les institucions suïsses, per molts avantatges que presenti, sinó una particular història que ha anat «sedimentant» un conjunt d'institucions que pivoten, en igual mesura, sobre la democràcia directa i el principi federal. Les institucions suïsses de democràcia directa es van desenvolupar des de baix, des dels nivells cantonal i municipal, cap al nacional i provenen de pràctiques que es remunten a l'edat mitjana⁸.

6 Per a una panoràmica de l'ús dels referèndums centrada en els països occidentals del 1995 al 2007, vegis López & Requejo (2008).

7 Aquest apartat ha comptat amb l'assessorament de Daniel Ordás, advocat suís, activista polític i promotor de la reforma constitucional espanyola, en clau helvètica, Reforma 13. Vegis: www.reforma13.es

8 Encara són vigents les assemblees d'origen medieval (*Landsgemeinde*) en els cantons de Glaris i Appenzell Rodas Interiors, en què el poble es reuneix a la plaça de la ciutat o en un prat un cop l'any, per aprovar les lleis, el pressupost i també les reformes constitucionals.

Algunes d'aquestes pràctiques ja van ser incorporades a la Constitució federal de 1848. Entre 1848 i 1873, només eren permeses les iniciatives i els referèndums obligatoris orientats a la reforma completa de la Constitució. El referèndum legislatiu facultatiu o opcional (de rebuig) va ser introduït el 1874, i la iniciativa per a la reforma parcial de la Constitució (referèndum d'iniciativa ciutadana) el 1891. Aquestes institucions van ser promogudes pel moviment democràtic. Auer (2007) explica que «el federalisme va ser a l'origen del desenvolupament dels instruments de democràcia directa en el marc del govern federal. Quan el 1874 va ser necessari delegar més poders de legislació particularment en el camp del dret civil i penal, aquest trasllat de competència només era admissible si s'introduïa el referèndum legislatiu a nivell federal, permetent així als votants federals poder pronunciar-se sobre temes que tradicionalment formaven part de l'esfera de decisió dels ciutadans dels cantons». En altres paraules, federalisme a canvi de democràcia directa o, el que és el mateix, delegació federal a canvi de control popular i cantonal.

Després de 1891, la democràcia directa va seguir creixent. El referèndum (obligatori) sobre els tractats internacionals es va introduir el 1921, i ampliat el 1977 i 2003. Això permet als ciutadans participar també en les decisions sobre política exterior. La creació de l'anomenat referèndum resolutiu el 1949 restringeix la capacitat de l'Assemblea Federal de legislar a través de «mesures d'urgència». Un cop aplicades, en els casos previstos per la llei, cal obligatòriament fer un referèndum per confirmar-les o derogar-les. (En la dècada de 1930 el govern havia utilitzat la clàusula d'urgència per evitar sistemàticament referèndums). L'opció de «doble sí» amb una pregunta decisiva (que serveix per desempatar en cas que la iniciativa ciutadana i la contraproposta governamental hagin, totes dues, guanyat a l'opció del status quo) es va introduir el 1987 i es va ampliar el 2003.

Actualment, a més d'elegir els seus representants, els suïssos solen votar quatre vegades l'any en mecanismes de democràcia directa.

2.2. Marc normatiu⁹

A l'hora d'analitzar les diferents modalitats de referèndum val la pena tenir en compte les següents qüestions:

a) A nivell federal

La Constitució (articles 138–142) estableix tres tipus de consultes a nivell federal (seguim la terminologia suïssa):

1 REFERÈNDUM OBLIGATORI

- Objecte: Reformes constitucionals, l'adhesió a organitzacions de seguretat col·lectiva o a comunitats supranacionals (com per exemple, la incorporació a la ONU, rebutjada l'any 1986 i aprovada l'any 2002, o la incorporació a la UE, rebutjada l'any 1992). També per processos de devolució o transferència de competències entre nivells de govern, impostos i despesa pública. I per confirmar (o no) les lleis federals declarades urgents.
- Protagonista de la iniciativa: el Parlament.
- Requisits per demanar/convocar: És obligatori.
- Quòrum necessari/participació: No hi ha límit de participació.
- Tipus de majoria requerida per aprovar la proposta a votació: Per a l'aprovació de referèndums obligatoris es requereix d'una doble majoria: majoria de vots i majoria de cantons. (Si, per exemple, els tres cantons més nombrosos votessin sí, i la iniciativa només guanyés allà, aquesta no seria acceptada, ja que ha de comptar amb el sí d'almenys 13 cantons).
- Conseqüència del resultat: Vinculant.
- Història: Va ser introduït el 1848; ampliat el 1949 per confirmar decrets de necessitat i urgència; i el 1977 per incloure la consulta en cas de tractats per formar part d'organitzacions internacionals.

2 REFERÈNDUM OPCIONAL O FACULTATIU (de rebuig)

- Objecte: Permet vetar decisions del parlament o lleis. Concretament: una llei federal; una llei federal urgent la validesa de la qual sobrepassi un any. En aquest cas la llei entra en vigor, però de no ser aprovada en la votació, deixa de ser vàlida un any després que l'adopti el Parlament; certs actes fe-

9 Aquest apartat ha estat elaborat a partir de diverses fonts, però entre elles cal destacar el text de la Dra. Irene Renfer a la Revista Catalana de Dret Públic (2013). Es pot consultar a: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2013/09/25/democracia-directa-en-suiza-mecanismes-y-practica-irene-renfer/>

derals que no són lleis però per als quals la Constitució preveu el referèndum facultatiu; certs tractats internacionals: Els que tinguin una durada indefinida i no siguin denunciabls. Els que preveuen l'adhesió a una organització internacional. Els que continguin disposicions importants, que estableixen regles de dret o l'execució exigeixi l'adopció de lleis federals.

- Protagonista de la iniciativa: Ciutadans o parlaments cantonals.
- Requisits per demanar/convocar: 50.000 ciutadans (menys d'un 1% de l'electorat suís), en un termini de 100 dies a partir de la publicació de la llei, poden demanar-lo. Igualment, la llei també ha de ser sotmesa a un referèndum si 8 cantons (dels 26) ho demanen en un termini de 100 dies. El llindar es va fixar en vuit cantons el 1848 per evitar que els set cantons de Sonderbund (Aliança catòlica) poguessin requerir de forma unilateral un referèndum.
- Quòrum necessari/participació: No hi ha llindar de participació.
- Tipus de majoria requerida per aprovar la proposta a votació: Per a l'aprovació de referèndums facultatius només s'exigeix una majoria simple de la ciutadania.
- Conseqüència del resultat: Vinculant
- Història: El referèndum facultatiu va ser introduït amb la revisió total de la Constitució de 1874. En aquell moment, el requisit de signatures era de 30.000 i després va ser augmentat a 50.000 firmes. Aquest mecanisme va quedar incorporat al sistema polític suís. En el cas de les lleis federals urgents, com ja hem vist, el referèndum va ser introduït l'any 1949. El referèndum per a l'aprovació de tractats internacionals ja havia estat introduït en la Constitució de 1848. El 2003, a través d'una reforma constitucional, es va ampliar la possibilitat de referèndum facultatiu pel que fa als tractats que estableixen regles de dret o que exigeixen l'adaptació de lleis federals.

3 INICIATIVA CIUTADANA (referèndum d'iniciativa ciutadana)

- Objecte: Permet als ciutadans suïssos redactar un text legislatiu en vista a crear o modificar un article constitucional. (Atenció: a nivell federal només existeix la possibilitat de proposar reformes constitucionals i no, simplement, de lleis.) El govern pot convocar una consulta sobre aquest tema o fer una contraproposta. En el segon cas, en el referèndum es consultarà sobre les dues propostes. Si les dues propostes són guanyadores –reben més vots afirmatius que negatius– s'aplicarà la que hagi guanyat a la pregunta de desempat: «en cas de guanyar les dues, amb quina es quedaria?» La possibilitat de votar per les dues és una manera de garantir que una contraproposta no servirà estratègicament per dividir els vots a favor del status quo.

També existeixen les iniciatives ciutadanes per una reforma total de la Constitució federal.

- Protagonista de la iniciativa: Ciutadans.
- Requisits per demanar/convocar: Cal reunir un mínim de 100.000 signatures en el termini de 18 mesos a partir de la publicació oficial de la iniciativa. Si s'aconsegueix, la iniciativa serà presentada a votació popular.

En el cas que es promogui una reforma total de la Constitució, un cop reunides les 100.000 signatures en el termini de 18 mesos, la proposició de procedir a una reforma total de la Constitució se sotmet al vot popular. Es tracta d'un vot sobre l'oportunitat d'iniciar un procés de reforma total. D'acceptar, el Parlament federal ha de ser reelegit i s'ha d'elaborar un nou text constitucional, sotmès a vot popular, que haurà de ser acceptat per una doble majoria dels votants i dels cantons.

A la pràctica, però, acostumen a ser iniciatives populars de reforma parcial de la Constitució. Aquestes iniciatives poden ser integralment redactades pels iniciants o al contrari, presentar-se en forma d'un projecte no redactat. L'ús conjunt d'aquestes dues formes no està permès. D'altra banda, tota iniciativa ha de respectar el principi de la unitat de la matèria i les regles imperatives del dret internacional.

En cas de presentar una iniciativa no redactada, el Parlament federal té dues opcions. O accepta la iniciativa i llavors redacta un text en base a la demanda continguda a la iniciativa, essent aquest projecte sotmès al vot del cos electoral i dels cantons, o rebutja la iniciativa, la qual cosa fa que s'hagi de produir un referèndum sobre el fet de legislar sobre aquesta matèria. En aquest cas, si el cos electoral (majoria simple de ciutadans) es pronuncia a favor, el Parlament redactarà un projecte que haurà de ser aprovat pel cos electoral i els cantons. Aquesta forma d'iniciativa (no redactada) ha estat poc utilitzada en la pràctica.

En el cas d'una iniciativa constitucional redactada, el text és sotmès al vot del cos electoral i dels cantons. El Parlament federal sempre té la possibilitat de proposar un contraprojecte que serà sotmès al vot simultàniament amb el text de la iniciativa. En cas de ser aprovat el projecte i el contraprojecte s'optarà per la iniciativa més votada en la pregunta que planteja també als ciutadans la seva preferència en cas d'empat. Aquesta forma d'iniciativa és la més utilitzada en la pràctica.

- Quòrum necessari/participació: No hi ha llindar de participació en cap modalitat.
- Majoria requerida per aprovar la proposta a votació: En el cas de les iniciatives populars que demanin una revisió total de la Constitució (vot sobre la idea de procedir a una reforma total), cal una majoria simple (només dels ciutadans suïssos, no dels cantons). El mateix cal per les iniciatives populars no redactades per a la revisió parcial de la Constitució en el cas de ser rebutjades pel Parlament.

En la resta de casos i, per tant, en la majoria d'ocasions, en les que es tracta d'iniciatives de reforma parcial que incorporen un redactat de la modificació plantejada, la proposta haurà de guanyar

per doble majoria de votants (ciutadans i cantons).

- Conseqüència del resultat: Vinculant
- Història: En la història constitucional suïssa, fou el primer mecanisme de democràcia directa incorporat a la Constitució federal de 1848. En aquell moment, la iniciativa només es preveia per a una reforma total del text constitucional. Va ser l'any 1891 quan es va incorporar la possibilitat de demanar una reforma parcial de la Constitució per mitjà d'una iniciativa popular. Des d'aquest moment, el sistema polític suís coneix dos tipus d'iniciativa popular constitucional: una per a la reforma parcial i l'altra per a la reforma total. El 1977 es van canviar dos dels requisits per aconseguir fer una iniciativa: la quantitat de signatures necessàries va passar de 50.000 a 100.000, i es va fixar un termini de 18 mesos per efectuar la recollida de les signatures.

4 REFERÈNDUMS REVOCATORIS

- No estan previstos a nivell federal.

b) A nivell cantonal (estatal) i comunal (municipal)

Cal subratllar que cada cantó disposa de la seva pròpia Constitució i que cada un d'ells pot legislar en la matèria. La Constitució federal imposa a tots els cantons consagrar el referèndum cantonal constitucional i la iniciativa popular cantonal en matèria constitucional. Paral·lelament, cada cantó pot introduir altres tipus de referèndum i/o d'iniciativa popular.

Així, doncs, en el nivell regional, existeixen diferents disposicions que habiliten el recurs a referèndums i iniciatives per a la presa de decisions en els 26 cantons suïssos. També els 2.700 municipis poden fer ús d'aquests mecanismes. Molts cantons amplien aquests processos, com per exemple amb el referèndum sobre finances, que obliga a convocar un referèndum quan hi ha una previsió de despesa superior a una determinada suma. S'ha mostrat que els cantons que tenen aquest mecanisme tenen menors o nuls problemes de dèficit davant dels que no permeten aquesta consulta.

A nivell federal, la titularitat dels drets polítics pertany als ciutadans suïssos majors d'edat. Així, tant la participació a les eleccions federals com el dret de proposar i signar iniciatives populars i referèndums a nivell federal, és exclusiva d'aquests (els ciutadans suïssos residents a l'estranger disposen també dels drets polítics). Els estrangers residents a Suïssa no poden participar en les eleccions, votacions, iniciatives o referèndums nacionals. Tanmateix, a nivell cantonal i comunal, els cantons poden atorgar els drets polítics als estrangers.

2.3. Resultats i valoració

2.3.1. Aspectes destacats

- Lògica clarament de democràcia directa: a Suïssa no hi ha plebiscits. El govern no pot decidir de fer referèndums consultius (no obligatoris i no vinculants). O bé son obligatoris, o bé és potestat de la ciutadania si es realitzen o no, però en cap cas depèn de la decisió dels representants (govern o parlament). Els representants ja tenen els seus propis mecanismes per aprovar o rebutjar iniciatives legislatives. El propi de la ciutadania és el referèndum.
- Tots els referèndums són, doncs, vinculants.
- No hi ha un quòrum mínim de participació.
- Cal assenyalar també que el vot postal, introduït el 1994, és la forma preferida de vot per a la majoria dels ciutadans que acostumen a ser cridats 4 vegades l'any per a votar en referèndum.
- El desenvolupament del referèndum en el nivell federal està regulat per l'Acta Federal de Drets Polítics, que protegeix la lliure formació d'opinions. Això no imposa la neutralitat a les autoritats polítiques, que poden prendre una posició i recomanar, rebutjar o aprovar la qüestió consultada. No obstant això, tot tipus de propaganda política realitzada per les autoritats és contrària a la llei, especialment si s'utilitzen fons públics per realitzar aquesta publicitat. També està prohibit atorgar fons públics a comissions que impulsin referèndums.

2.3.2. Resultats empírics¹⁰

Tot i que és difícil de quantificar el seu impacte precís, ja s'ha comentat que el sistema de democràcia directa és clau per entendre i explicar el desenvolupament d'un sistema democràtic de tipus consensual. Els representants tendiran a no votar lleis que no compten amb el suport de la ciutadania (Auer, 2000). Ara bé, si hi ha resultats que poden ser més clarament quantificats. Bàsicament, dos. És evident que no es paralitza el govern, perquè les seves propostes són majoritàriament acceptades, i majoritàriament rebutjades les iniciatives ciutadanes de tot signe, però al mateix temps, els ciutadans han rebutjat en algunes ocasions importants decisions polítiques amb les que no estaven d'acord i han introduït en l'agenda política no només temes, sinó reformes constitucionals. El poder de veto i de proposta que permeten els mecanismes de democràcia directa a Suïssa és, doncs, evident. Algunes dades:

10 Els resultats que es presenten són fruit d'elaboració pròpia a partir de les dades recollides al Centre for Research on Direct Democracy (c2d).

- Des de 1848, s'han presentat un total de 420 iniciatives populars des de la seva introducció en la Constitució federal. D'aquestes, només 192 han estat sotmeses a votació. Això s'explica principalment per la impossibilitat de complir amb els requisits legals (signatures i termini) i per les iniciatives que van ser retirades pels iniciants. D'aquestes 192 només han estat acceptades 22 (un 11,5% d'elles).
- Des de l'any 2000, a nivell federal s'han donat 64 iniciatives populars, de les quals només 10 van ser aprovades pel conjunt dels ciutadans (no s'inclou el càlcul de contrapropostes ofertes pel govern com a conseqüència d'una iniciativa popular). És a dir, un 15,6%.
- Des del 1874, hi ha hagut 202 demandes de referèndum facultatiu, de les quals només han prosperat i s'han realitzat 176. En aquests referèndums opcionals s'ha rebutjat la llei/decisió aprovada en el Parlament en 78 ocasions, és a dir, en un 44,3%. Dit amb altres paraules, en la majoria d'ocasions (55,7%) no s'ha arribat a vetar una llei, tal com demanaven els iniciadors de la proposta.
- Des del 2000, dels 39 referèndums opcionals, en 30 es va aprovar el que havia proposat el govern (77% dels casos). No va caldre, però, sortir al carrer per aconseguir que es fes marxa enrere en els 9 restants.
- Des del 1848, dels 188 referèndums mandataris que hi ha hagut (a nivell federal) se n'han aprovat 140 (el 74% dels casos). Des de l'any 2000 se n'han realitzat 11 i se n'han aprovat 7 (63% dels casos).

D'aquestes dades es pot deduir que la democràcia directa no és l'anarquia populista que bloqueja l'acció del parlament, com alguns pretenen fer creure.

2.3.3. Crítiques

- El nombre de signatures és fixa i ha experimentat només un canvi en la història de la democràcia constitucional suïssa, malgrat l'evolució demogràfica que aconsellaria la seva definició en termes percentuals.
- A nivell federal no es poden reformar lleis, només la Constitució; la qual cosa implica que el text constitucional pugui anar perdent coherència i claredat. (Qualsevol reforma a nivell nacional s'intenta passar a través del text constitucional.)
- Això pot implicar, també, que algunes iniciatives no acabin d'encaixar bé amb els tractats o el dret constitucional vigent.
- S'ha dit que la democràcia directa pot atemptar fàcilment contra els drets humans o de les minories. Recentment, per exemple, hi ha hagut alguns referèndums que han rebut molta atenció per les seves possibles implicacions en aquest terreny: 29/11/2009, 58% dels votants dona suport a una iniciativa per prohibir la construcció de minarets a les mesquites del país; 28/11/2010, el 53% dona suport a una iniciativa per expulsar automàticament els estrangers que delinqueixen; 9/2/14, s'aprova una

iniciativa per posar límits al nombre d'estrangers residents. Més enllà dels debats que poden generar aquestes mesures, algunes de les quals, a més, sens dubte no encaixen bé amb el sistema de tractats signats amb altres països (com en el cas de la lliure circulació de persones), un estudi realitzat per Frey i Goette (1998) conclou que, a nivell federal, només es pot considerar que en un 20% dels casos es voten iniciatives que poden afectar a drets humans o de minories (no territorials).

- Protagonisme de ciutadans organitzats i grups temàtics. Molts assenyalen que massa organitzacions tenen el poder de recol·lectar el nombre de signatures suficient per convocar un referèndum. De totes maneres, les dades no semblen confirmar un excessiu pes dels grups d'interès, ni tan sols de la societat civil, enfront d'uns partits, força actius també. En una anàlisi de les consultes realitzades entre 1979 i 2000, l'IRI (2008:167) mostra que els partits polítics van iniciar el 37% de les demandes (el 60% van ser iniciades pels verds i l'esquerra mentre el restant 40% va ser iniciat pels partits situats al centre i dreta de l'espectre polític). Les iniciatives ciutadanes van iniciar el 30% de les consultes i es van orientar especialment a temes com les polítiques de transport i la democràcia. Els grups d'interès van iniciar el 10% de les demandes, entre aquests els més actius van ser els vinculats al medi ambient, sindicats i empleats; l'èmfasi es va posar en qüestions financeres, mediambientals i en temes educatius. Els nous moviments socials van iniciar el 7% de les demandes, orientades especialment al sistema de govern, energia i medi ambient.
- Efecte «fre» a la legislació que fa que les decisions es prenguin lentament i que la innovació política s'hagi convertit en una cosa molt difícil. En alguns casos poden transcórrer cinc anys fins que una iniciativa popular es converteixi en llei. Tot i que, naturalment, això és molt més «ràpid» que allà on les iniciatives de cap mena són possibles. S'ha dit, també, que el referèndum pot ser un instrument per dilatar reformes socials o polítiques. L'exemple paradigmàtic és la sanció tardana del vot femení, que va ser aprovat al Parlament el 1959 però rebutjat en referèndum –amb vot masculí– fins el 1971.
- Absència de transparència en el finançament dels partits i les campanyes electorals. A Suïssa no hi ha regulació sobre les despeses de campanyes polítiques, ni per als partits ni per als comitès promotors de referèndums; no hi ha límits per a les despeses ni obligació de mostrar els comptes i/o els noms dels donants. La durada de les campanyes tampoc està regulada per llei.
- Baixa afluència a les urnes (només 2 de cada 5 ciutadans exerceixen el seu dret de vot).
- Absència d'un Tribunal Constitucional. La manca de control judicial de les lleis es justifica amb els forts elements de democràcia directa que té el procés legislatiu a nivell federal. Com assenyala Thalmann (2006), pràcticament totes les lleis federals no només es basen en una simple majoria del Parlament, sinó en un consens dels partits polítics i grups d'interès importants al país. I, per altra banda, la reforma

i control constitucionals tenen un fort component popular. En aquest context, la figura d'un Tribunal Constitucional és difícil d'encaixar.

2.3.4. Impacte

Ja s'ha parlat de la relació, possiblement necessària, entre democràcia consensual i una forta presència de mecanismes de democràcia directa. També, de la relació entre federalisme, i descentralització política, per una banda, i referèndums per un altra. Certament, la progressiva federalització dels cantons confederats va aconseguir-se a canvi de mantenir un cert control popular i a nivell subnacional. Però, també, hi ha qui apunta a aquesta relació en sentit contrari. El bon funcionament d'una democràcia directa depèn d'una bona competència partidària i de l'existència d'una estructura descentralitzada. Segons Serdult (2007), «la democràcia directa requereix de poderosos actors polítics, a més del govern, per proporcionar la connexió entre l'Estat i la societat. En sistemes polítics federals aquests actors també poden ser subunitats territorials. El federalisme és, per tant, un component clau en un sistema polític per millorar l'ús beneficiós de la democràcia directa. O, per dir-ho en sentit contrari, la democràcia directa és més problemàtica en sistemes centralitzats sense un equilibri de poders potent entre Estat i societat civil organitzada».

Entre 1970 i 2007, segons la base de dades del C2D, en 21 cantons suïssos es van registrar un total de 3709 votacions (645 en el període 1997–2003). Entre els cantons més actius, amb més de dos-cents processos, es troben Zurich (457 votacions), Solothurn (316), Schaffhausen (272), Graubünden (262), Basel (242) i Bern (222). Entre els menys actius, amb menys de cent processos, es troben el Jura (45), Ticino (53), Fribourg (85), Vaud (86), Zug (97) i Lucerna (99). A principis dels noranta, un estudi de Frey & Stutzer (2002) va mostrar que el grau de satisfacció dels ciutadans amb la seva pròpia vida es correlacionava amb el nivell de democràcia directa disponible al cantó on residien. Els autors van demostrar que l'accés a aquestes llibertats polítiques influïa sobre el grau de benestar subjectiu. L'evasió d'impostos és molt menor en aquells cantons amb majors nivells de democràcia directa. Pel que fa als avantatges d'eficiència de la democràcia directa, un estudi realitzat entre 1986 i 1997 a Suïssa va mostrar que aquells cantons amb referèndum obligatori quan el nivell de despesa supera un cert límit, tenen un 7% menys de despeses i un 11% menys d'ingressos (obtinguts a través dels impostos).

3. RECALL (REFERÈNDUM REVOCATORI): ELS EUA COM A EXEMPLE

3.1. Introducció

El referèndum revocatori és un altre tipus de mecanisme de democràcia directa. En aquest cas, a través d'un referèndum és possible vetar o revocar un representant abans que acabi el seu mandat. En alguns llocs, també és possible revocar un càrrec de designació política (escollit per representants i, no directament, pels ciutadans).

De referèndums revocatoris –que reben en anglès la denominació de *“recall” elections*– n’hi ha bàsicament de dos tipus:

- **Mixtes:** Referèndum revocatori en què els ciutadans o bé inicien el procés però no el conclouen, o bé el conclouen però no l’inicien. En el primer cas, els ciutadans participen en un referèndum per donar el seu suport a una decisió presa pels representants, com és el cas a Àustria, Islàndia, Palau i Romania. En el segon cas, el resultat del referèndum ha de ser aprovat pels representants, com és el cas d'Uganda.
- **Complets:** Referèndum revocatori en què els ciutadans són els protagonistes absoluts, tant com iniciadors de procés com, a través del referèndum, decidint la revocació o no. En alguns països és possible revocar no només a representants sinó també a càrrecs designats per aquests com és el cas del Perú i alguns estats d'Estats Units. A Perú, per exemple, exceptuant els càrrecs militars és possible revocar treballadors públics designats tant pel govern central, com pel regional i municipal. De fet, la Constitució peruana distingeix entre «revocación» (pels representants) i «remoción» (pels càrrecs de designació).

Ens centrarem a examinar aquests últims ja que són els que més genuïnament es corresponen amb la lògica de la democràcia directa. En els referèndums revocatoris mixtes la lògica representativa és present o bé a l’inici, o bé al final i, en alguns casos, es podria qualificar de moció de censura parlamentària ampliada, o amb suport popular.

Els referèndums revocatoris s’usen a nivell nacional, regional i local, encara que el més habitual és que es donin en aquests dos últims nivells. Aquest és el cas de Suïssa. Hi ha casos, però, on és possible iniciar un referèndum revocatori per a qualsevol representant, inclòs el president del govern. El referèndum revocatori complet a nivell nacional, amb la possibilitat de vetar diputats i fins i tot en algun cas, al President, es dona a Bielorússia, Equador, Etiòpia, Kiribati, Kirguisistan, Liechtenstein, Micronèsia, Nigèria, Palau i Veneçuela.

Possiblement, el referèndum de revocació presidencial més conegut és el que es va produir a Veneçuela el 2004, en què es va intentar revocar el president Hugo Chávez per iniciativa de més de 2,4 milions de ciutadans veneçolans que van signar la petició. Tanmateix, només el 40,6% dels votants va recolzar la revocació i el president es va mantenir en el seu càrrec.

A nivell regional i local, hi ha referèndums revocatoris a l'Argentina, Colòmbia, Cuba, en alguns länds d'Alemanya (Baden-Württemberg, Baviera, Berlín, Brandenburg, Bremen, Rin-Palatinat), Perú, Taiwan, Suïssa i en 18 estats dels Estats Units d'Amèrica. Possiblement a nivell local és on els referèndums revocatoris tinguin més lògica, ja que la relació entre ciutadania i representants es fonamenta en major mesura en un vot de confiança, i el govern es produeix més a través de decisions executives que d'actes legislatius.

Si en el cas dels referèndums mandataris, facultatius i d'iniciativa ciutadana ens hem fixat en el cas suís¹¹, l'exemple més notori de referèndums revocatoris ens el donen els Estats Units d'Amèrica, on hi ha múltiples exemples, tant legislatius com pràctics, de l'ús d'aquesta eina de democràcia directa.

3.2. Els referèndums revocatoris als Estats Units¹²

Com ja s'ha esmentat, a 18 estats dels Estats Units es donen referèndum revocatoris, tant a nivell estatal com municipal, i poden afectar tot tipus de representants o de càrrecs electes. Queda exclosa, però, la possibilitat d'un referèndum revocatori per a qualsevol membre del Congrés dels Estats Units, independentment de com es reguli aquest mecanisme a les lleis estatals. L'ús del recall és més habitual a nivell municipal que a nivell estatal: aproximadament tres quartes parts dels referèndums revocatoris dels Estats Units es produeixen a nivell municipal o de districte escolar.

La majoria dels referèndums revocatoris a nivell estatal no han resultat reeixits. Una de les excepcions, probablement un dels casos de referèndum revocatori més coneguts, és el que es va produir l'any 2003 i que va revocar el mandat del governador de Califòrnia, Gray Davis, permetent que fos elegit el conegut ex-actor Arnold Schwarzenegger. Anteriorment, només en una ocasió s'havia produït un altre referèndum revocatori a nivell estatal amb èxit, que produí la revocació del governador de l'estat de Dakota del Nord, el 1921.

11 En el cas de Suïssa, encara que sis cantons disposen de la possibilitat de realitzar referèndums revocatoris, i que aquests daten del segle XIX, precedint als Estats Units, que en part s'hi inspiren, el seu ús ha estat més aviat limitat i no es pot considerar com a definidor del seu sistema democràtic, al contrari del que passa en alguns estats dels Estats Units.

12 Aquest apartat segueix en gran part la informació recollida a IDEA (2008).

Taula 2. Referèndums revocatoris als Estats Units*

Estat	Any	Àmbits	Signatures requerides
Alaska	1959	Tots menys els càrrecs judicials	25% dels vots emesos**
Arizona	1912	Tots	25% dels vots emesos
Califòrnia	1911	Tots	Càrrecs estatals: 12% dels vots emesos, 1% de, com a mínim, 5 comtats. Altres: 20% dels vots emesos
Colorado	1912	Tots	25% dels vots emesos
Dakota del Nord	1929	Tots	25% dels vots emesos
Geòrgia	1978	Tots	15% de ciutadans amb dret a vot***, i 1/5 de cada un dels districtes congressuals
Idaho	1933	Tots menys els càrrecs judicials	20% de ciutadans amb dret de vot
Kansas	1914	Tots menys els càrrecs judicials	40% dels vots emesos
Louisiana	1914	Tots menys els càrrecs judicials	Si té més de 1.000 ciutadans amb dret a vot, el 33% d'aquests; si en té menys, el 40%
Michigan	1913	Tots menys els càrrecs judicials	25% dels vots emesos
Minnesota		Executiu, legislatiu i càrrecs judicials	25% dels vots emesos
Montana	1976	Tots	Càrrecs estatals: 10% de ciutadans amb dret a vot. Càrrecs de districte: 15% de ciutadans amb dret a vot
Nevada	1912	Tots	25% dels vots emesos
Nova Jersey		Tots	25% dels votants registrats en el districte electoral del càrrec subjecte a la revocació
Oregon	1908	Tots	15% dels vots emesos per tots els candidats a governador a les darreres eleccions, en el districte del càrrec subjecte a revocació
Rhode Island		Governador, tinent governador, secretaris d'estat, tesorers i fiscals generals	15% de vots emesos en les darreres eleccions generals per al càrrec subjecte a revocació
Washington	1912	Tots menys els càrrecs judicials	Càrrecs estatals: 25% de vots emesos. Altres: 35% de vots emesos
Wisconsin	1926	Tots	Càrrecs estatals: 25% de vots emesos. Altres: 25% de vots emesos en les darreres eleccions presidencials

Font: *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, taula 5.1, pàg.111–112.

* Els estats no poden revocar els membres del Congrés, independentment de la llei de l'estat.

** Vots emesos en les darreres eleccions pel càrrec sotmès a revocació.

*** En les darreres eleccions. En la majoria dels comicis cal registrar-se per poder votar, per tant, no és el mateix el conjunt de ciutadans que tenen dret a vot i podran votar si es registren, que el nombre de ciutadans que voluntàriament s'han registrat i podran exercir aquest dret.

Probablement, l'exemple paradigmàtic de desenvolupament de democràcia directa als Estats Units és l'estat d'Oregon, on la seva Constitució afirma (subratllat meu): «el poble es reserva el poder d'iniciativa, el qual consisteix a proposar lleis i esmenes a la Constitució i aprovar-les o rebutjar-les *independentment de l'Assemblea Legislativa*». Pel que fa al mecanisme del referèndum revocatori, aquest va ser el resultat d'una de les primeres iniciatives ciutadanes. Oregon va ser el primer estat a tenir referèndum revocatori, el 1908, seguint a la ciutat de Los Angeles que l'havia adoptat (a nivell municipal, doncs) el 1903.

A Oregon, un ciutadà pot iniciar el procés de *recall* omplint un imprès del 'Electoral Management Body' (EMB). A partir de llavors té 90 dies per aconseguir signatures vàlides iguals al 15% del conjunt dels vots emesos per a tots els candidats a governador de les darreres eleccions en el districte del representant que desitja revocar. El fet que el percentatge requerit es calculi sobre la participació a les eleccions a representants fa que els requisits de la democràcia directa no siguin més estrictes que els que s'exigeixen a la democràcia representativa, com es podria donar el cas si el percentatge de firmes fos fix (ja que no hi ha cap mínim de participació per ser escollit en unes eleccions representatives). Un cop les signatures són verificades, l'EMB té 35 dies per convocar unes eleccions especials (que no coincideixen amb les eleccions a representants) en les que es voti el referèndum de revocació.

Encara que el referèndum revocatori ha estat usat molt rarament a nivell estatal, s'usa regularment en el nivell local, on la revocació dels càrrecs s'ha produït prop d'un 50% de les vegades.

3.3. Valoració

De la mateixa manera que passa amb la resta de referèndums en un pla teòric hi ha qui pot criticar el *recall* i presentar-lo com una amenaça al funcionament de la democràcia representativa. Empíricament, però, aquesta afirmació no sembla sostenir-se. Si ens fixem en el cas d'Oregon, la ciutadania en cap cas ha intentat aconseguir més poder al seu favor, mantenint l'equilibri òptim entre representació i democràcia directa.

El 1996, l'Assemblea Legislativa va presentar una esmena constitucional per a què una part de les signatures per realitzar un referèndum d'iniciativa ciutadana foren recollides en tots i cadascun dels districtes electorals. Tractava de compensar el fet que és més fàcil reunir signatura en àmbits urbans que rurals, però hagués fet més difícil aconseguir que les iniciatives aconseguissin superar el llindar de signatures necessàries. L'esmena va ser derrotada en referèndum per un 56% dels vots. L'any 2000, l'Assemblea Legislativa va presentar una altra esmena Constitucional per augmentar el nombre de signatures requerit per iniciar una iniciativa ciutadana per reformar la Constitució, que també va ser derrotada per un 59% dels vots. Els ciutadans no volen perdre poder.

No obstant això, cal subratllar igualment que els ciutadans també han evitat limitar el poder dels representants. El 1996, hi va haver una iniciativa ciutadana que pretenia limitar la capacitat de l'Assemblea per modificar legislació estatal aprovada pels votants. Aquesta iniciativa va ser derrotada pel 51% dels vots. L'any 2000, els votants van derrotar igualment una iniciativa que pretenia prohibir als representants de l'Assemblea Legislativa proposar qualsevol modificació sobre el procés d'iniciativa ciutadana.

L'únic canvi significatiu del procés d'iniciativa que els votants han aprovat en els darrers anys va ser el 2002, en el que, en una iniciativa ciutadana per reformar la Constitució estatal, es va prohibir que els recollidors de signatures fossin pagats pel nombre de signatures recollides. Aquesta iniciativa va sorgir com a conseqüència d'unes informacions de frau i abús en la recollida de signatures i va ser àmpliament aprovat pels votants amb un 75% de vots. En definitiva, doncs, els ciutadans d'Oregon semblen satisfets amb l'equilibri actual entre el poder legislatiu i el poder de la ciutadania, entre la lògica representativa i la lògica de la democràcia directa.

Tot i que no hem examinat el nivell local, que presenta una major diversitat de casos, possiblement sigui a aquest nivell on la lògica del *recall* pren tot el seu sentit. A casa nostra, la introducció del referèndum revocatori podria tenir molta rellevància a nivell municipal, on una gran part de la contestació i l'esforç ciutadà s'esgota a través de processos no institucionalitzats en els quals es busca, simplement, aturar una decisió presa des del Consistori. Això implica un gran desgast d'energia ciutadana i una deslegitimació del sistema. No té sentit que, com sembla que passi en els nostres dies, costi més aturar una decisió preventivament (fins a assolir un major nivell de consens ciutadà), que, suposadament, esmenar-la, quatre anys més tard, a través de l'elecció de nous representants. La possibilitat d'exercir un veto ciutadà dirigit cap als membres del govern municipal pot ser una bona fórmula per donar un tomb a aquesta situació.

4. MECANISMES DE DEMOCRÀCIA DIRECTA EN ELS CASOS ESPANYOL, CATALÀ I EUROPEU

4.1. Estat espanyol

4.1.1. Marc normatiu i resultats

Des de l'aprovació de la Constitució de 1978, a Espanya hi ha dos tipus de referèndums d'àmbit estatal: els referèndums (vinculants) de reforma constitucional, i els referèndums consultius no vinculants. A més, la Constitució regula els referèndums d'aprovació dels estatuts d'autonomia.

Els referèndums estan regulats per la Constitució i per la Llei Orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les Diferents Modalitats de Referèndum. L'article 92 de la Constitució recull el referèndum consultiu que pot plantejar-se sobre les decisions polítiques d'especial transcendència.

A més d'aquest tipus de consultes, la Constitució Espanyola preveu els següents tipus de referèndums:

- Reforma de la Constitució: referèndum obligatori (art. 168.3) si es proposa la revisió total de la Constitució, o una de parcial que afecti el Títol Preliminar, al capítol II, secció I del títol I, o al Títol II; referèndum facultatiu si es tracta d'una reforma parcial que no afecti els esmentats epígrafs de la Constitució (art. 167.3).
- Aprovació dels Estatuts d'autonomia elaborats segons l'article 151.2 (País Basc, Catalunya, Galícia i Andalusia).
- Reforma dels estatuts d'autonomia de les nacionalitats esmentades, d'acord amb l'article 152.2.
- Eventual incorporació de Navarra al País Basc (Disposició Transitòria 4a).

Des de l'entrada en vigor de la Constitució només hi ha hagut dos referèndums d'àmbit estatal, tots dos consultius:

- Referèndum sobre la permanència d'Espanya a l'OTAN (12 de març de 1986): Considera convenient per a Espanya romandre en l'Aliança Atlàntica en els termes acordats pel Govern de la Nació?
- Referèndum sobre la Constitució Europea (20 de febrer de 2005): Aprova vostè el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa?

A Espanya hi ha la possibilitat d'una iniciativa legislativa popular, el que no s'ha de confondre amb un referèndum d'iniciativa ciutadana. No és pròpiament un mecanisme de democràcia directa, sinó un element de

participació dins de la lògica representativa. En aquest cas, l'origen del procés legislatiu no procedeix del Parlament, però es desenvoluparà completament en ell.

La Constitució espanyola preveu la iniciativa popular en el seu article 87.3 i següents i està regulada per la Llei orgànica núm. 3 de 1984. Calen 500.000 signatures acreditades de ciutadans (el que suposa, en aquests moments, un 1% aproximadament de la seva població). No serà procedent aquesta iniciativa en matèries pròpies de llei orgànica, tributàries o de caràcter internacional ni en allò que pertany a la prerrogativa de gràcia.

4.1.2. Valoració

- En més de 35 anys de democràcia, només hi ha hagut dos referèndums no vinculants a nivell del conjunt de l'estat.
- Lògica plebiscitària: El parlament pot iniciar referèndums consultius no mandataris, a diferència del que passa a Suïssa (la lògica plebiscitària ja ha estat criticada, anteriorment, com a no pròpia de la democràcia directa).
- Tots els referèndums a nivell autonòmic o municipal han d'ésser aprovats pel govern.
- No hi ha referèndums facultatius/abrogatius en cap nivell (estatal, autonòmic, municipal).
- No hi ha referèndums revocatoris en cap nivell (estatal, autonòmic, municipal).
- No hi ha referèndums per iniciativa ciutadana.
- Iniciatives legislatives populars: ni són vinculants, ni tan sols han de ser automàticament acceptades a consideració. El cas recent més flagrant de la seva possible perversió és el de la iniciativa sobre la dació en pagament la qual, amb 1,4 milions de signatures, va ser finalment retirada pels seus promotors atesa la naturalesa de la proposició de llei elaborada per la majoria parlamentària en què es plantejava subsumir la iniciativa, d'esperit completament oposat al de la proposta ciutadana.

4.2. Catalunya

4.2.1. Marc normatiu i resultats

A més del marc constitucional i la legislació bàsica espanyola (lleï orgànica de regulació de referèndums) a Catalunya els mecanismes de democràcia directa es regulen a través de l'Estatut, la Llei de consultes populars per via de referèndum i la Llei de consultes no referendàries.

a) L'any 2010 es va aprovar la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum. Fou impugnada al Tribunal Constitucional, però aquest encara no ha resolt i ha aixecat la suspensió cautelar. La llei regula les consultes populars sobre qüestions d'interès especial per a Catalunya, però també les consultes d'àmbit municipal, sempre que tinguin el permís de l'estat en ambdós casos (l'estat ha d'autoritzar la consulta que la Generalitat proposi).

- Àmbit autonòmic: per a qualsevol qüestió d'especial transcendència política, no vinculant.
- Àmbit municipal: per a qüestions que afecten al municipi amb les excepcions ja recollides en la llei de règim local de l'estat (pressupostos municipals).

Iniciadors (àmbit autonòmic):

- El President del Govern.
- Parlament: 2 grups parlamentaris, o 1/5 part dels diputats.
- Municipis: 10% dels municipis que sumin 500.000 ciutadans (hi ha 947 municipis) o 10 municipis que depassin aquesta quantitat.
- Ciutadania: 3% de la població (210.000 ciutadans, aprox.).

La proposta sempre haurà de ser aprovada pel Parlament per majoria absoluta.

Iniciadors (àmbit municipal):

- Batlle.
- Una tercera part dels regidors.
- Ciutadania. El 20% dels habitants, en les poblacions de 5.000 habitants o menys. 1.000 habitants més el 10% dels que excedeixen els 5.000, en les poblacions de 5.001 a 100.000 habitants. 10.500 habitants més el 5% dels que excedeixen els 100.000, en les poblacions de més de 100.000 habitants. Posteriorment, el ple de l'ajuntament ha d'acordar el referèndum per majoria absoluta dels regidors (i comptar amb l'aval de l'estat).

b) El 19 de setembre de 2014 es va aprovar la Llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana. Les consultes populars no referendàries es diferencien dels referèndums en qui pot votar (el cos electoral) i en la via per acreditar-ho, que no és el cens electoral sinó un registre propi de la Generalitat de Catalunya. No requereix l'autorització de l'Estat.

Les persones legitimades per participar en una consulta no referendària són:

- Les persones majors de setze anys que tinguin la condició política de catalans, incloent-hi els catalans residents a l'estranger. Aquests darrers han de sol·licitar prèviament la inscripció en el registre creat amb aquest efecte.
- Les persones majors de setze anys nacionals d'estats membres de la Unió Europea inscrites en el Registre de població de Catalunya que acreditin un any de residència continuada immediatament anterior a la convocatòria de la consulta.
- Les persones majors de setze anys nacionals de tercers estats inscrites en el Registre de població de Catalunya i amb residència legal durant un període continuat de tres anys immediatament anterior a la convocatòria de la consulta.

El decret de convocatòria de la consulta ha de delimitar, amb ple respecte a les exigències derivades del principi d'igualtat i no-discriminació, les persones que poden participar en una consulta concreta, d'entre les que estan legitimades per llei per fer-ho. La delimitació s'ha de fer en funció de l'àmbit territorial (municipal o autonòmic) i dels interessos afectats directament per l'objecte de la pregunta, atenent, en aquest darrer cas, criteris que permetin d'identificar de manera clara i objectiva el col·lectiu o col·lectius als quals s'adreça la convocatòria. El decret de convocatòria, si és d'àmbit municipal, pot dispensar del compliment del requisit sobre el període mínim de residència.

La ciutadania pot promoure aquest tipus de consulta. Per a demanar una consulta popular no referendària en l'àmbit de Catalunya, calen les signatures vàlides de 75.000 persones cridades a participar. En aquests moments, això suposa un 1,39% del cens català.

Per a demanar una consulta popular no referendària en l'àmbit local, cal el nombre de signatures vàlides que estableixi la normativa pròpia de l'ens local, que en cap cas no pot ésser superior al que estableix aquesta llei, i a manca d'una determinació específica, les següents: En els municipis de fins a 1.000 habitants, un 15% de les persones cridades a participar. En els municipis d'entre 1.001 i 20.000 habitants, un 10% de les persones cridades a participar, amb un mínim de 150 signatures. En els municipis d'entre 20.001 i 100.000 habitants, un 5% de les persones cridades a participar, amb un mínim de 2.000 signatures. En els municipis de més de 100.000 habitants, un 2% de les persones cridades a participar, amb un mínim de 5.000 signatures. En el cas de Barcelona, per exemple, això suposa la recollida d'un 32.000 signatures.

La llei també obre la possibilitat a fer consultes en altres àmbits territorials, ja sigui superiors al municipi, com comarques o vegueries, o inferior, com entitats municipals descentralitzades, barris o districtes.

A Catalunya també són possibles les iniciatives legislatives populars que són regulades per la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular. El nombre de signatures que calen perquè la ILP prosperi a Catalunya és de 50.000. Aquesta llei està redactada en el marc establert per la Llei Orgànica 3/1984, de 26 de març, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular a nivell de l'estat. Algunes ILP importants al Principat han estat la de la *Plataforma Prou!* per a abolir les curses de toros a Catalunya (tramitada i aprovada) i la impulsada per *Som lo que sembrem* per prohibir els cultius transgènics i investigar-ne els seus efectes (rebutjada per la mesa del Parlament).

4.2.2. Valoració

- La diferència entre referèndum i consulta no referendària només té sentit dins d'un marc legislatiu que concep que qualsevol referèndum ha de ser autoritzat per l'estat però no una consulta democràtica que la Generalitat pot promoure en exercici de les seves competències estatutàries. Més enllà de la delimitació del cos electoral i el seu registre no existeix una diferència conceptual, o de fons, entre consulta i referèndum. En la legislació comparada és difícil trobar un cas similar. Les diferències legals entre mecanismes de democràcia directa acostumen a fer-se sobre l'objecte de decisió o per la funció (veto, proposta), per l'iniciador.
- En el cas de les consultes no referendàries, i pel que fa a les persones legitimades per participar-hi, resulta estrany que puguin votar en les consultes d'àmbit autonòmic persones que no poden votar a les eleccions al Parlament, o ni tan sols, en les eleccions municipals.
- Tant en els referèndums com en les consultes no referendàries el resultat no és vinculant.
- Lògica plebiscitària: El parlament pot iniciar referèndums consultius no mandataris.
- No hi ha referèndums facultatius/abrogatius.
- No hi ha referèndums revocatoris.
- A Catalunya, a diferència de l'Estat, existeixen els referèndums i les consultes d'iniciativa ciutadana.
- Tant en els referèndums com en les consultes d'iniciativa ciutadana, és el Parlament qui, en darrer terme, aprova o no (vàlida o no) la iniciativa ciutadana per majoria absoluta. D'aquesta forma es trenca amb la lògica de la democràcia directa com a contrapès a la lògica representativa.
- A Catalunya estan regulades les iniciatives populars que requereixen del suport d'una majoria a la mesa del Parlament per ser tramitades, el que, de nou, suposa un trencament de la lògica de la democràcia directa. La iniciativa *Som lo que sembrem* va reunir 105.000 signatures (en necessitava 50.000) per promoure una llei que prohibís els conreus transgènics d'ús agrícola, l'etiquetatge exhaustiu dels aliments reproduïts amb organismes genèticament modificats, una moratòria al desenvolupament de

transgènics i la investigació independent dels seus efectes sanitaris i ambientals. Però no va prosperar pels vot en contra de CIU, PSC i PPC.

4.3. Europa

4.3.1. Marc normatiu i resultats

A la Unió Europea el mecanisme que més s'aproxima a la democràcia directa (tot i que no en formi part pròpiament) és la Iniciativa Ciutadana Europea (ICE), un equivalent a la iniciativa legislativa popular del nostre país. A través d'una ICE, la ciutadania pot proposar un text legislatiu en alguns dels àmbits de competència de la UE. Les iniciatives ciutadanes han de rebre el suport de, com a mínim, un milió de ciutadans de set dels vint estats membres de la UE, aconseguint un nombre mínim de signants en cada un d'ells. Aquest milió es distribueix entre els països membres d'acord amb la seva població, establint uns mínims diferents en el cas de cada estat i que oscil·len entre un 0,07% de la seva població i un 0,15%, depenent de la mida. Les normes i procediments pels quals es regeix la Iniciativa Ciutadana Europea foren establerts en un Reglament adoptat pel Parlament Europeu i el Consell de la Unió Europea el febrer de 2011.

Per posar en marxa una iniciativa ciutadana, cal crear un comitè de ciutadans integrat com a mínim per set ciutadans de la UE residents en, com a mínim, set Estats membres diferents. Els membres del comitè han de ser ciutadans de la UE amb edat suficient per votar a les eleccions al Parlament Europeu (18 anys excepte a Àustria, on es vota a partir dels 16). Les organitzacions no poden plantejar iniciatives ciutadanes. No obstant això, se'ls permet promoure o donar suport a iniciatives, sempre que ho facin amb total transparència. El comitè de ciutadans ha d'inscriure la seva iniciativa al registre d'aquesta web abans de començar a recollir declaracions de suport de la ciutadania. Un cop confirmada la inscripció en el registre, els organitzadors disposen d'un any per a la recollida de signatures.

Si s'arriba al llindar requerit, la Comissió procedeix a l'examen de la iniciativa. En els tres mesos posteriors a la recepció d'una iniciativa els organitzadors es reuniran amb representants de la Comissió per explicar detalladament les qüestions que planteja la seva iniciativa. Així mateix, els organitzadors podran presentar la seva iniciativa en una audiència pública organitzada al Parlament Europeu. La Comissió ha d'aprovar un document oficial que especifiqui, si n'hi ha, les mesures que tingui la intenció de proposar en resposta a la iniciativa ciutadana i els motius pels quals hagi decidit actuar o no fer-ho. Aquesta resposta consistirà en una Comunicació que rebrà l'adopció formal del Col·legi de Comissaris i es publicarà en totes les llengües oficials de la UE.

La Comissió no està obligada a proposar legislació en resposta a una iniciativa. Si opta per fer-ho, es posa en marxa el procediment legislatiu habitual: la proposta de la Comissió es remet al legislatiu europeu (en general el Parlament Europeu i el Consell, o només el Consell en determinats casos) i aquest ha de decidir si es converteixi o no en llei.

A la data de publicació d'aquest treball, només dues ICE han estat ateses per la Comissió: sobre la protecció d'embrions humans i sobre el dret a l'aigua. I hi ha set més que ja han tancat el termini de recollida de signatures, en principi correctament, i esperen resposta. Hi ha tres més que encara tenen obert el termini per a l'obtenció de suports¹³.

4.3.2. Valoració

La ICE, com qualsevol iniciativa legislativa popular, és un mecanisme a mig camí entre la democràcia directa i la representativa, tot i que, en aquest cas, el pes d'aquesta darrera és encara més fort que habitualment, ja que és la Comissió (poder executiu) i no el Parlament l'encarregat de resoldre la seva proposta.

Es fa difícil imaginar la implementació de mecanismes genuïns de democràcia directa en l'àmbit europeu, donades les seves dimensions. Un referèndum a nivell europeu només és imaginable un cop existeixi un sentiment de ciutadania europea prou desenvolupat com per legitimar-lo, i aquest pas probablement no es pugui donar sense abans passar per altres etapes de desenvolupament polític en comú com podria ser, en l'esfera representativa, l'elecció directa d'un president de la Comissió.

De totes maneres, ho podríem comparar amb el cas dels Estats Units, on la importància real de la democràcia directa se centra en el nivells estatal i municipal. Possiblement, siguin aquests els àmbits on la democràcia directa pren tot el seu sentit.

5. UNA PROPOSTA PER A DESENVOLUPAR LA DEMOCRÀCIA DIRECTA A CATALUNYA

És evident que, en termes de democràcia directa, Catalunya té molt camp a córrer i, en el pol oposat al cas europeu, les dimensions adequades per fer-ho. A continuació, es fa una proposta per al desenvolupament de referèndums, en la direcció dels exemples examinats anteriorment, en una Catalunya independent i, per tant, no sotmesa al marc constitucional espanyol.

¹³ Vegis: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

Referèndum obligatori

- Objecte: reforma constitucional.
- Protagonista de la iniciativa: el Parlament.
- Requisits per demanar/convocar: és obligatori.
- Quòrum necessari/participació: si la diferència en el resultat entre les dues opcions és menor d'un 10% serà necessària una participació mínima del 50% . Si la diferència entre les dues opcions és major d'un 10% serà necessària una participació mínima del 35%. Si no s'arriba a la participació el referèndum es considera nul (no ha servit per donar constància del suport o no de la mesura per part de la població). D'aquesta manera s'elimina l'incentiu de qualsevol opció a abstenir-se, però també la lògica perversa i de deslegitimació del sistema que pot tenir el que no hi hagi cap requisit mínim de participació. Només un referèndum vàlid pot tenir un efecte polític, el que requereix que es convoqui novament (seguint uns requisits determinats), si no ha estat així.
- Tipus de majoria requerida per aprovar la proposta a votació: s'aprova la reforma amb majoria poblacional + majoria de vegueries. Catalunya és un país amb la població ultraconcentrada a l'àrea metropolitana de Barcelona: cal que tot el país tingui veu perquè tingui legitimitat el resultat.
- Conseqüència del resultat: vinculant.

Referèndum facultatiu (de rebuig o abrogatiu)

- Objecte: veto legislatiu.
- Protagonista de la iniciativa: la ciutadania.
- Requisits per demanar/convocar: 100.000 signatures. Un 2% aproximadament del cens electoral: No pot ser menys que la iniciativa legislativa (50.000 signatures) perquè és més fàcil vetar que proposar.
- Quòrum necessari/participació: ídem que l'anterior.
- Tipus de majoria requerida per aprovar la proposta a votació: s'aprova la reforma amb majoria poblacional + majoria de vegueries (això no vol dir sobrerrepresentar el poder legislatiu en les poblacions que no formen part de la vegueria barcelonina, perquè el Parlament, que realitza la llei objecte de veto, sí hauria de ser molt proporcional).
- Conseqüència del resultat: vinculant.

Referèndum d'iniciativa ciutadana (propositiu)

- Objecte: proposta d'una llei que es votarà en referèndum.
- Protagonista de la iniciativa: la ciutadania.
- Requisits per demanar/convocar: 100.000 signatures; el doble de les 50.000 de la iniciativa legislativa popular, doncs aquí es votarà en referèndum.
- Quòrum necessari/participació: ídem que l'anterior.
- Tipus de majoria requerida per aprovar la proposta a votació: s'aprova la reforma amb majoria poblacional + majoria de vegueries (això no vol dir sobrerepresentar el poder legislatiu en les poblacions que no formen part de la vegueria barcelonina, perquè el Parlament sí hauria de ser molt proporcional. Aquesta és una via alternativa que, en saltar-se el Parlament, requereix d'una altra via de legitimitat, com és el seu ampli suport, ciutadà i territorial alhora).
- Conseqüència del resultat: vinculant.

Referèndum d'iniciativa constitucional (propositiu)

- Objecte: proposta d'una reforma constitucional que es votarà en referèndum.
- Protagonista de la iniciativa: la ciutadania.
- Requisits per demanar/convocar: 200.000 signatures; el doble que les d'iniciativa ciutadana (per proposar una llei). 4% aprox. del cens electoral.
- Quòrum necessari/participació: ídem que l'anterior.
- Tipus de majoria requerida per aprovar la proposta a votació: s'aprova la reforma amb majoria poblacional + majoria de vegueries.
- Conseqüència del resultat: vinculant.

Referèndum revocatori

- No n'hi ha a nivell nacional. Però sí a nivell municipal.

Altres consideracions

- Caldria deixar de distingir entre referèndum i consulta, com es fa en l'actualitat, ja que no té sentit que es distingeixi entre dos cossos electorals, amb drets polítics diferents. Sempre ha de ser el mateix. En

tot cas, reservaria el terme «consulta» per referèndums no vinculants, encara que –com ja hem vist– així les consultes ja no es poden considerar com pròpiament mecanismes de democràcia directa (com a contrapoder a la democràcia representativa).

- S'haurien de mantenir aquests mecanismes a nivell municipal. A nivell regional no és possible afirmar res: depèn de com s'acabi definint (però, en tot cas, no hi haurà referèndums constitucionals, ja que es tracta d'una descentralització administrativa).
- A nivell municipal, cal introduir el referèndum revocatori, ja que la confiança està molt més focalitzada a nivell personal, individual, que en el nivell nacional, on no l'inclouria, seguint la legislació comparada, per no introduir un element d'inestabilitat que pot trencar amb la coherència de la moció de censura parlamentària.



DEMOCRÀCIA EN L'ELABORACIÓ DE LES CONSTITUCIONS: CONVENCIONS CONSTITUCIONALS DEL SEGLE XXI

Dr. Jaume López, professor de Ciència Política de la UPF

Dr. Josep Maria Vilajosana, catedràtic de Filosofia del Dret de la UPF

1. QUÈ ÉS UNA CONSTITUCIÓ DEMOCRÀTICA?

La Constitució d'un Estat és concebuda actualment com el conjunt de normes jurídiques que creen els òrgans estatals, en regulen les funcions i reconeixen una sèrie de drets als ciutadans que en limiten l'actuació. Aquest conjunt normatiu seguirà present més enllà del moment de la creació, corresponent-li el lloc més alt de la jerarquia de l'ordenament jurídic: tota norma jurídica posterior s'haurà d'elaborar pels procediments que s'hi estableixen i sense contradir allò que s'hi disposa. Una dada rellevant: de les 200 Constitucions que existeixen en el món, més de la meitat han estat elaborades o reformades en els darrers 30 anys.

Com que parlem de Constitucions de règims democràtics, immediatament se'ns planteja el problema de quina és la relació entre democràcia i Constitució. Però darrere d'aquest problema s'hi amaguen en realitat dues preguntes diferents: com crear una Constitució *democràtica* i com crear *democràticament* una Constitució. La primera qüestió té a veure amb el contingut del document anomenat Constitució (Leslie, 2011). Es tracta del resultat obtingut després del procediment de creació constitucional. El segon assumpte, en canvi, es refereix precisament a aquest procediment que donarà lloc a una Constitució. És de la màxima importància, sens dubte, parlar esment als trets que cal que una Constitució tingui per tal de ser anomenada democràtica, però no ho és menys tenir present que el procés que menarà cap a l'aprovació de la Constitució posseeixi també determinades característiques que el facin ser el més democràtic possible.

Com acabem de dir, ambdues preguntes poden ser distingides conceptualment. Hom pot imaginar que s'arribi a una Constitució impecablement democràtica en el seu contingut, però feta sota un procediment que n'exclouï la participació popular. I posats a imaginar, no és descartable que un procediment amb una gran participació popular donés lloc a una Constitució no homologable democràticament. Ara bé, sembla, i així ho sostenim en aquest treball, que hi ha una connexió entre els dos fenòmens. El grau de qualitat democràtica d'un Estat es veu afectat no només pel contingut democràtic de la Constitució, sinó pel caràcter democràtic del procediment seguit per a la seva elaboració i aprovació. No és forassenyat pensar, per exemple, que algunes de les mancances detectades en el funcionament actual de l'Estat espanyol, i que n'afecten la seva qualitat democràtica, provenen de certes peculiaritats que va tenir el concret procés de transició d'un determinat règim autoritari a un altre de democràtic i, de retruc, les que van presidir el procés d'elaboració de la Constitució espanyola de 1978, a les quals després farem esment.

A partir d'ara, doncs, centrarem la nostra anàlisi en els elements que influeixen en una major qualitat democràtica del procés que porta a l'elaboració i aprovació d'una nova Constitució. Entenem que un alt grau de democratització d'aquest procés determina un major grau de legitimitat democràtica de l'Estat que es constitueix i té repercussions positives en l'esdevenidor.

Habitualment, s'ha parlat de «procés constituent» per fer referència tant, en un sentit ampli, al període constitutiu d'un nou estat com, en un sentit més estricte, a l'elaboració del text constitucional. Atesos els nous requisits democràtics que defensem que haurien de caracteritzar, al segle XXI, no sols el text constitucional sinó el procés d'elaboració del mateix, i seguint amb experiències en aquest sentit recents a nivell internacional, ens ha semblat oportú reforçar la utilització del terme «convenció constitucional». Es tracta d'una denominació força habitual en el món anglosaxó que pren com a referent principal la convenció de Filadèlfia (1787), origen de la Constitució dels Estats Units d'Amèrica. Recentment, a nivell europeu, la Convenció Europea (2002-2003), responsable de redactar un text constitucional per a la Unió Europea, ha tornat a po-

sar sobre la taula aquesta terminologia, també al Vell Continent. En tot cas, voldríem destacar que valdria la pena vincular el seu ús a un contingut que no sigui equivalent al de procés constituent, pel qual ja disposem d'un concepte de prou ús. Aquí defensem la utilització d'aquesta terminologia com una fórmula d'elaboració constitucional en el que la participació ciutadana té un paper principal, tant en el procés d'elaboració, com de legitimació. I en el que estan presents les tres dimensions democràtiques: representativa, participativa i directa. Una fórmula que proposem que sigui la seguida en el procés constituent català.

2. ELS INGREDIENTS DEMOCRÀTICS

L'elaboració d'una Constitució no és equiparable a la tasca de cuinar un pastís. Quan un cuiner fa un pastís ha de tenir cura d'emprar uns quants ingredients, combinats d'una manera precisa, amb unes quantitats estipulades, amb un temps de cocció determinat, etc. La qualitat del resultat s'obté, en aquest cas, tot seguint escrupolosament una recepta. En l'elaboració d'una Constitució, en canvi, no hi ha una sola recepta. Sí que hi ha uns ingredients la presència dels quals fa que el procés pugui ser titllat de més o menys democràtic, però com es combinen, en quin moment i amb quina intensitat, no està escrit enlloc. Cada país ha de fer la seva via. És cert, però, que acumulem ja una experiència històrica comparada de més de dos segles que permet de fer un diagnòstic dels avantatges i inconvenients de seguir un o un altre camí.

Tot i que és impossible planificar exactament els esdeveniments que succeiran, cal tenir present els avantatges que suposa tenir un disseny del procés fet a l'avançada. En primer lloc, és una manera de tenir identificats els actors rellevants que hauran de conduir el procés, establint-ne els respectius papers, juntament amb els objectius i el full de ruta i d'informar-ne de tot plegat a la ciutadania. En segon lloc, proporciona una guia del procediment que cal seguir i n'estableix la periodització per a qui ha d'estar al capdavant de les institucions. En tercer lloc, disminueix el risc de disputes entre els actors que hi participen, atès que queda clar quin serà el paper de cadascun. Finalment, com ja hem apuntat abans, les regles que regeixen l'elaboració d'una Constitució influiran el resultat del procés en termes de la seva legitimació democràtica i de la orientació i contingut que acabi tenint el text (Brandt et. al., 2011: 20).

Ara bé, els «ingredients» democràtics que poden ser emprats provenen no d'un sol model de democràcia, sinó de diversos. De forma molt esquemàtica, un primer model seria el corresponent a la *democràcia representativa*. En aquest cas, es privilegia l'actuació dels representants triats democràticament. El segon model seria el relatiu a la *democràcia participativa*. Aquí, l'accent es posa en els supòsits de participació i delibe-

ració de la ciutadania. Finalment, trobem el model de *democràcia directa*, en què els ciutadans decideixen directament a través d'algun mecanisme de consulta.

Algú podria sostenir que abans d'establir el procediment escaient per a l'elaboració d'una Constitució, caldria decidir quina d'aquestes dimensions de la democràcia és la «millor». Un cop feta la tria, ja només caldria aplicar-ne les conseqüències al procés. Aquesta forma de plantejar les coses, però, és insatisfactòria. Sota l'aparença d'una coherència en el model democràtic, que serviria com a legitimador del procediment, s'amagaria una font de possibles conflictes atesa la mancança de realisme de la proposta. És més realista, en canvi, pensar que el procediment d'elaboració d'una Constitució pugui tenir moments en què sigui més avantatjós la participació directa dels ciutadans, però d'altres en què el que cal potenciar és l'activitat de representants. En uns supòsits, caldrà portar a la màxima expressió la deliberació pública, però en d'altres és possible que un excés de deliberació en malmeti el resultat, etc. En definitiva, és més raonable pensar que els diferents ingredients, procedents dels esmentats models de democràcia, han de ser-hi, però en la quantitat i intensitat que cada fase exigeixi. Tot seguit veurem quines són les etapes que porten a l'elaboració d'una Constitució. En cadascuna d'elles en subratllarem els ingredients democràtics que, a parer nostre, haurien de ser-hi presents.

3. LES ETAPES DEL PROCÉS CONSTITUENT

En aquest apartat prendrem en consideració un sentit molt ampli de procés constituent. És l'espai de temps que va des de la declaració d'independència fins a l'entrada en vigor de la Constitució. Malgrat les diferències que podem trobar entre els processos constituents seguits fins ara, poden distingir-se tres etapes comunes en aquest període.

És inevitable una primera fase en què els actors precisament delimitin quin serà el model de creació de la Constitució que seguiran. Aquesta decisió es prendrà dins del que podem anomenar «Acords de transició», que marcaran tot el procés a partir d'aleshores. La segona etapa seria la relativa a l'elaboració pròpiament dita de la Constitució. Aquesta és la que a vegades s'entén en un sentit molt més restringit com a procés constituent i que aquí anomenem convenció constitucional. La darrera etapa, amb la que finalitzaria el procés de la convenció constitucional, seria la de ratificació de la Constitució. Veurem amb una mica més d'atenció cadascuna d'aquestes etapes i n'analitzarem llurs potencialitats democràtiques, per centrar-nos, finalment, en l'anàlisi del moment convencional.

3.1. Els acords de transició

A partir de la proclamació de la independència, o fins i tot abans si s'hi accedeix d'una manera consensuada amb l'Estat precedent, cal prendre una sèrie de decisions indefugibles. Aquestes decisions poden rebre el nom genèric d'acords de transició.

Un primer grup d'acords faria referència a aquelles decisions que tenen per objecte enfrontar l'*horror vacui* normatiu, és a dir, evitar que aspectes de la vida social que fins aleshores estaven regulats jurídicament per l'Estat anterior, deixin d'estar regulats en la nova situació. Cal donar solucions normatives a tots els casos regulats prèviament, per tal de transmetre seguretat jurídica. La manera més pràctica de fer-ho és conservant, fins on sigui possible, la legalitat anterior, havent-ne canviat, això sí, el criteri de legitimitat i tot esperant precisament que s'aprovi una nova Constitució. Tanmateix, aquesta qüestió no és la que ens ocupa ara.

Un segon paquet de mesures que cal decidir tenen a veure amb el disseny del full de ruta que caldrà seguir fins al moment de l'aprovació de la Constitució i per aquesta raó és el que ara ens interessa. Aquest grup d'acords de transició haurà d'incloure decisions, si més no, sobre les institucions que hauran de fer el camí i els procediments i terminis que caldrà observar. Però per dotar tot el procés de coherència, cal abans, triar el model que es voldrà seguir.

3.1.1. La tria del model

Des d'una perspectiva tradicional, un cop d'ull a la història constitucional comparada posa en relleu que hom pot parlar de quatre models principals de processos constituents, en funció de la institució que se'n faci càrrec (Colón-Ríos, 2013):

- a) L'òrgan encarregat de l'elaboració seria el poder executiu. L'exemple el podem trobar a la Constitució russa de 1993.
- b) De l'elaboració de la Constitució se'n fa càrrec una assemblea en un govern provisional que fa també les funcions de legislador ordinari. Aquest va ser el cas, força excepcional, de l'Assemblea nacional de l'Alemanya de Weimar el 1919.
- c) El parlament ordinari, a través d'una comissió, és l'encarregat també de fer i aprovar la Constitució. Aquest mecanisme va ser el que va conduir a la Constitució espanyola de 1978 i ha estat també l'escollit, per exemple, a la República Txeca i a Eslovàquia l'any 1992.
- d) La tria d'una Assemblea constituent extraordinària, l'única missió de la qual sigui elaborar la Constitució. Aquesta va ser la forma triada per la pionera Assemblea de Filadèlfia que va donar com a resultat

la Constitució dels Estats Units d'Amèrica de 1787. També ha estat el model triat en situacions més recents com ara la Constitució boliviana de 2009.

Si, tal com queda dit, en aquest treball cerquem de trobar una forma el més democràtica possible d'elaborar una Constitució, el primer supòsit pot quedar descartat. En efecte, sembla el mecanisme més «dirigit» pel govern i el que menys qualitat democràtica presenta. El segon, tot i ser més democràtic que l'anterior, està molt lligat a les circumstàncies excepcionals en què es va produir: una intervenció del poder executiu tan rellevant no sembla estar del tot justificada en els nostres dies. Ens queden, en definitiva, els dos darrers models entre els quals caldria triar: que sigui el mateix Parlament ordinari qui desenvolupi també la tasca constituent o bé que les tasques constitucionals siguin assignades a una assemblea expressament triada per a l'ocasió i eximida de feines ordinàries¹.

3.1.2. Institucions

En relació amb el model del Parlament ordinari, d'una manera resumida, podem destacar-ne una sèrie de trets.

En primer lloc, és el model menys costós de dur a la pràctica, i no només des del punt de vista econòmic, sinó també en termes d'inversió de temps i de grups i persones implicades.

En segon lloc, no deixa de tenir legitimitat democràtica, sobretot si en el moment de triar els membres del Parlament s'informa explícitament a la ciutadania que tindrà també una funció constituent. A més, els possibles déficits de participació popular en els debats podrien quedar apaivagats mitjançant l'establiment d'un referèndum en la fase de ratificació.

En tercer lloc, s'eviten les possibles interferències que un model com el de l'Assemblea extraordinària pot provocar pel fet que dues institucions que apel·len a una igual legitimitat democràtica estiguin «actuant» al mateix temps. S'han donat casos en què l'Assemblea constituent no es sostrau a la temptació d'anar ocupant progressivament espais reservats a la legislació ordinària, atribuint-se cada cop més funcions que no li pertocuen. Les experiències de Colòmbia el 1991, Veneçuela el 1999 i Equador el 2007 en són un exemple clar, d'aquest perill. Ara bé, una delimitació precisa de funcions i la presència d'una cultura democràtica més arrelada de la que existia en aquells països podrien neutralitzar aquest perill.

Pel que fa al model de l'Assemblea extraordinària cal començar dient que, tot i que la presència simultània d'un Parlament ordinari i d'una Assemblea extraordinària pot provocar les interferències a les quals acabem

¹ Per a una anàlisi comparada, des de la perspectiva canadenca, vegeu: Colón-Ríos & I. Joel I. 2013. Per a un balanç de pros i contres de diferents sistemes, vegeu: Ghai, Yash. 2013.

de fer esment, també contribueix a evitar un conflicte d'interessos que, en canvi, és sempre present quan el Parlament ordinari es fa càrrec també de dissenyar la Constitució.

En aquest darrer cas, en efecte, el Parlament en tasques constituents ha de decidir qüestions molt rellevants que afectaran al mateix Parlament quan desenvolupi feines ordinàries. Si els membres del Parlament són reelegibles, aleshores tenen un incentiu racional per tal de no prendre decisions que interpretin que els poden perjudicar en el futur o de prendre'n d'altres que els beneficiaran com a col·lectiu. En canvi, aquest conflicte d'interessos pot ser apaivagat si s'opta pel model d'Assemblea extraordinària, els membres de la qual no siguin reelegibles.

D'altra banda l'elecció dels membres de l'Assemblea extraordinària convida més a la participació fins a incloure ciutadans que poden sentir-se poc representats en la composició d'un Parlament ordinari.

El que acabem de dir podria ser criticat sostenint que un conjunt de representants, la missió política dels quals acaba quan han elaborat i aprovat la Constitució, són irresponsables políticament del què hagin decidit, atès que no se sotmetran després al veredict de les urnes. Però al costat d'aquest possible tret negatiu cal posar-ne un d'indubtablement positiu, com és el fet que estan en condicions de prendre les seves decisions amb un grau més alt d'objectivitat. Tant la funció exclusiva assignada com la prohibició de la reelecció dels seus membres, fa que els legisladors constituents d'una Assemblea extraordinària puguin realitzar la seva tasca prenent en consideració el benefici de la societat en el seu conjunt i amb la mirada posada en el llarg termini i no pas en interessos exclusivament partidistes o de curt abast. Tanmateix, per tal de garantir que això acabi sent així, cal que s'introdueixin en el procés elements clars de democràcia participativa i deliberativa.

Les consideracions precedents, doncs, ens porten a prendre consciència de la gran rellevància que té en aquest model una divisió clara de funcions entre l'Assemblea constituent extraordinària, dedicada en exclusiva a la discussió i l'elaboració de la Constitució, i el Parlament que hauria d'emprar el seu temps en la tasca de legislació ordinària. Els membres de l'Assemblea haurien de ser triats només per a dur a terme la tasca constituent i no haurien de ser reelegibles, mentre que els que formarien part del Parlament podrien ser reelegits. Una delimitació clara de les funcions no només disminueix els riscos d'interferència mútua entre ambdós òrgans, sinó que també fa possible, i desitjable per raons democràtiques, que puguin ser emprats sistemes d'elecció diferents. En l'elecció dels membres de l'Assemblea, ateses la funció concreta assignada i els trets característics de què hem parlat, fóra desitjable incrementar els mecanismes de representativitat de la població, cosa que potser no seria tan raonable mantenir en l'elecció dels membres del Parlament. Així, entre les mesures concretes que es podrien proposar per tal de triar els components de l'Assemblea hi hauria la de reduir el llistó del percentatge necessari per entrar-hi, preveure formes per a representar els diferents territoris o grups desavantatjats, etc.

És veritat, però, que tots aquests debats passen a un segon pla davant de dissenys més oberts a la participació popular, com els que representaria una convenció constitucional en el que el centre de gravetat deixa de ser estrictament parlamentari, al complementar-se el procés amb mecanismes de participació i deliberació oberts a la ciutadania des del primer moment. Examinem més endavant els casos islandès i irlandès com a mostra, i farem la nostra pròpia proposta pel cas de Catalunya, però cal tenir sempre presents aquests debats que emmarquen l'anàlisi d'un procés constituent.

3.1.3. Processos i terminis

Els «Acords de transició» caldrà que estipulin no només les institucions encarregades del procés que portarà a l'aprovació de la Constitució, sinó també els processos i els terminis.

Pel que fa als processos, cal delimitar, com a mínim, les funcions de l'òrgan o òrgans competents, el sistema d'elecció dels seus membres i les regles de presa de decisions. La delimitació clara de les funcions és molt important com hem dit, més si l'opció triada és el model de l'Assemblea extraordinària. Haurà de quedar clar que aquesta Assemblea només és competent per a l'elaboració i aprovació de la Constitució, però també que ho és de manera excloent, és a dir, sense patir interferències del Parlament en la seva tasca de legislador ordinari.

En relació amb els terminis, una primera idea que cal tenir present és que en el disseny que, com hem dit, convé que serveixi de guia al procés han de constar els terminis aproximats de cadascuna de les fases. Això dóna seguretat a les parts que han de dur el pes de cadascuna de les etapes i a la població en general, atès que els permet tenir unes expectatives certes sobre les pròpies accions i les d'altri, amb el benentès que no poden ser terminis taxatius, sinó orientatius. Però sí que fóra desitjable que qui se n'apartés tingués si més no la càrrega d'haver d'oferir les raons que en justificarien l'incompliment.

Dins encara de l'apartat dedicat als terminis, cal reconèixer que un dels punts que poden afectar negativament el model de l'Assemblea constituent és que, per la seva pròpia manera de funcionar i pels objectius que s'hi persegueixen (d'una representativitat més fina i un intent d'assolir el màxim de consens després d'un procés deliberatiu), és probable que consumeixi més temps que el model alternatiu del Parlament en tasques constituents.

Un exemple paradigmàtic d'això que diem ha estat el procés constituent que va portar a l'aprovació de la Constitució sud-africana. Sud-àfrica va esmerçar en aquesta tasca set anys, des de 1989 fins a 1996. Evidentment, però, hi ha causes òbvies que expliquen aquesta extensió desmesurada de temps. Per començar, el punt de partida d'una societat dividida per l'apartheid. A més, els primers cinc anys que van des de l'acord entre Nelson Mandela i el primer ministre P. W. Botha fins a les primeres eleccions no racistes de 1994

formen un període amb episodis de violència, en el qual, malgrat tot, va ser possible arribar als acords que facilitarien aquelles eleccions. En els dos anys següents es va invertir una quantitat ingent d'esforços per tal de fer molta pedagogia, informant la població. En aquest temps, no només es va permetre la participació de la ciutadania, sinó que es va estimular fins el punt que van arribar a l'Assemblea dos milions de propostes fetes per individus particulars, associacions professionals, grups d'interès, etc. I aquesta participació va continuar en les altres fases, de redacció i aprovació. En definitiva, el procés constituent sud-africà va ser, efectivament, massa llarg d'acord amb els nostres paràmetres, però ateses les circumstàncies, sol ser vist com a modèlic des de la perspectiva de la democràcia participativa i com a un cas de transició exitós (Hart, Vivien. 2003: 8).

Un procés constituent dut a terme per una Assemblea constituent en un context occidental, amb una cultura democràtica consolidada dins d'una societat inclusiva i sense episodis de violència, no té per què esmerçar ni de bon tros la quantitat de temps que el procés sud-africà va exigir. Podrien, doncs, conservar-se els avantatges de qualitat democràtica que proporciona una més gran participació de la ciutadania en tot el procés, sense pagar els peatges que va haver de pagar aquell país. Ja hem dit que el model de l'Assemblea extraordinària és més costós que el del Parlament ordinari i entre els costos cal assumir més temps d'execució. Però si no s'allarga de forma desmesurada (i en el context català, per exemple, no hi ha raons per pensar que hagi de ser així), segueix tenint més punts a favor que en contra, com tot seguit veurem².

3.2. L'elaboració de la Constitució

Aquesta és una fase en la qual tradicionalment s'entén que la participació popular hi és més absent. Les raons d'aquesta circumstància poden trobar-se en el fet que es pot entendre que la redacció d'un text jurídic com una Constitució és una qüestió merament tècnica, que caldria que estigués reservada als experts, mentre que és en l'aprovació on intervindran els membres de l'Assemblea. Però aquest no és un tema tan clar com sembla. Plantejarem tot seguit tres tipus de preguntes: quin ha de ser el paper dels experts? Ha de predominar-hi el mecanisme de la negociació o el de la deliberació? Sigui quin sigui el mecanisme escollit, ha de desenvolupar-se amb transparència o ha de prevaldre-hi la confidencialitat?

2 Per qüestions addicionals, vegeu: *Bobst Center for Peace & Justice & IDEA*. 2007.

3.2.1. El paper dels experts

Com dèiem, si es concep la redacció de la Constitució com una tasca merament tècnica, aleshores sembla raonable assignar-hi un paper preponderant als experts, normalment juristes. I, en efecte, la seva intervenció és ineludible. Ara bé, convé saber distingir allò que és purament tècnic, d'allò que conté decisions polítiques, que si volem tenir un procés el més democràtic possible, no fóra convenient deixar exclusivament en mans dels experts. Per bé que tradicionalment aquest àmbit ha restat més lliure d'intervenció del poble, la tendència actual és a potenciar també aquí els elements de democràcia participativa. El procediment dut a terme en l'elaboració de l'Estatut de Catalunya de 2006 és una bona mostra de que també aquesta fase pot incorporar la participació popular en la seva justa mesura.

Recordem que en l'elaboració de l'Estatut es va fomentar la participació a través de diferents iniciatives³. És cert que el procediment escollit va fer que aquesta etapa fos més feixuga del que ho és en altres processos de reforma, però va facilitar sens dubte que els ciutadans que van participar-hi poguessin veure el producte final com alguna cosa més que una simple legislació imposada. Poc o molt van poder definir-ne el contingut amb propostes que varen fer el text més complex, però al mateix temps més ric. I fins i tot quan les propostes no eren acceptades, si més no els representants s'hi havien de pronunciar. No eren ells els que ostentaven el monopoli de l'agenda: no podien decidir en exclusiva de quins temes parlar i de quins no. Per tant, és convenient per raons democràtiques instaurar en aquesta fase mecanismes a partir dels quals la ciutadania pugui fer efectives propostes perquè puguin ser preses en consideració i es discuteixin.

3.2.2. Negociació o deliberació?

Com ens ha recordat Elster, hi ha dos mecanismes de presa de decisions col·lectives, que convé distingir. Per un costat, la negociació, que suposaria una racionalitat estratègica, en la que cada participant intenta defensar els seus interessos particulars, arribant a emprar si cal l'amenaça (Elster, Aunund, eds. 1986). D'altra banda, la deliberació, basada en una racionalitat comunicativa (per dir-la amb Habermas), on imperarien la força de les raons que hom addueix per defensar una determinada posició.

Ha estat el propi Habermas qui ha sostingut que la legitimitat i el poder d'integració social en democràcia els hem de cercar en la capacitat de les institucions polítiques per a institucionalitzar l'acció comunicativa

3 Durant la legislatura 2003-2006, el Govern de la Generalitat va acompanyar la seva iniciativa política més potent, la redacció del nou Estatut d'autonomia de Catalunya, d'un procés participatiu que tenia per objectiu informar, escoltar i implicar la ciutadania. Per aquesta raó, es van posar en marxa diversos instruments per recollir tant les aportacions de la societat civil (més de 400 entitats i institucions) com de la ciutadania a títol individual (unes 22.000 aportacions) i, posteriorment, trametre-les a la Ponència Parlamentària, encarregada d'elaborar la proposta de nou Estatut. (Vegeu: Direcció General de Participació Ciutadana, 2006a, 2006b).

mitjançant la deliberació racional. Per tant, cal no només trobar els incentius que puguin esperonar a cada persona o grup de persones a actuar d'una determinada manera, en funció de llurs interessos, sinó sobretot convèncer-los de forma argumentada, és a dir mitjançant bones raons (Habermas, 1996: 166–167).

És cert que el model amb què autors com Elster i Habermas defensen la democràcia deliberativa és una mena d'ideal regulatiu i no es dona totalment a la pràctica, però el procés democràtic d'elaboració de normes jurídiques hauria de passar el test de la seva deliberació i aprovació en condicions de comunicació ideals.

L'aproximació a aquest ideal no és gens fàcil, però podríem dir que en els processos constituents es donen unes condicions més properes a l'ideal que no pas les que es donaran en els períodes de legislació ordinària. Demandar aquest apropament en tots els processos legislatius segurament és força irreal, però aprofitar l'avinencesa d'un moment constitucional per demandar-ne el compliment no és forassenyat. En efecte, en el procés constituent es donen circumstàncies que faciliten l'adopció d'aquests mecanismes que funcionarien com a filtres de les preferències i intervencions, tenint en compte que es defensin amb bones raons i amb imparcialitat (a través del test kantian de la universalitat. Si, tal com direm tot seguit, la vanitat dels participants en la deliberació pot fer trontollar-ne la qualitat, ara hauríem de dir, amb Elster, que una deliberació ben conduïda serveix de filtre atès, com a mínim, la dificultat social d'expressar arguments egoistes en públic i la dificultat psicològica d'expressar preferències sobre el bé públic sense acabar adquirint-les.

3.2.3. Transparència o confidencialitat?

Una altra qüestió interessant que convé tenir en compte és la de si el mecanisme de presa de decisió escollit ha de ser públic o secret. Pot semblar gairebé ridícul plantejar aquesta pregunta. Algú pot dir que òbviament allò que es correspon amb una actitud més democràtica és que les deliberacions o negociacions siguin el més públiques possible. Tanmateix, abans d'arribar precipitadament a aquesta conclusió, cal prendre en consideració a qui creu que les deliberacions públiques sovint van en detriment de la qualitat del producte. Un motiu per sostenir-ho és que la vanitat dels actors que participen en aquestes deliberacions pot dificultar que canviïn d'opinió tot i que reconeguin que els altres tenen raó.

Sense menystenir l'abast de la crítica anterior, però, hi ha raons democràtiques de pes per mantenir el màxim possible de publicitat en les deliberacions. Si la discussió és pública, té un abast més ampli i arriba a més persones, les quals poden sentir-se, així, més implicades en el procés i poden arribar a entendre els arguments que s'hi aportin per tal de sostenir una o una altra visió. Defensar això, no implica negar la possibilitat que hi hagi algun àmbit en què sigui més raonable la negociació a porta tancada. Ara bé, fins i tot en aquests casos, la ciutadania hauria de tenir la possibilitat de conèixer tant l'opinió dels seus representants, com les raons que justifiquen llurs posicions.

3.3. La ratificació de la Constitució

En aquesta etapa és de ben segur on hi ha el consens més ampli, en considerar que cal un referèndum de ratificació de la Constitució prèviament elaborada. No ha estat sempre així. Molts procediments d'elaboració de textos constitucionals s'han tancat sense donar la darrera veu al poble. La paradigmàtica constitució d'Estat Units de 1787 n'és un de tants exemples que podríem oferir. De fet, no es van tornar a donar casos de ratificació referendària fins a les Constitucions nascudes després de la Segona Guerra Mundial. Tanmateix, dins de la perspectiva actual, el predomini en aquest cas d'un element de democràcia directa és plenament justificat. Que hi hagi un pronunciament explícit del poble en el seu conjunt que acabi ratificant el treball fet, sembla el més adient i és el mecanisme més seguit.

Malgrat aquest ampli consens, cal tenir present que un possible inconvenient d'aquest mètode de participació directa en el moment de ratificar el contingut d'una Constitució sorgeix del fet que un referèndum, per la seva pròpia naturalesa, és un mecanisme de decisió de tot o res, que exigeix un sí o un no a la totalitat del contingut, sense possibilitar excepcions o afegitons, és a dir, sense matisos.

Per aquesta raó, és de la màxima importància que si s'ha de procedir en referèndum a la ratificació de la Constitució, i creiem que efectivament ha de ser així, cal haver tingut especial cura, tal com hem dit en explicar les anteriors fases, en què aquestes incorporin en la mesura més gran possible, elements de representativitat (fins i tot excepcionals) en la primera etapa, com de veritable deliberació pública en la segona. Un cop això s'ha acomplert, aleshores es minimitzen els possibles inconvenients que pot tenir el mecanisme del referèndum d'un text que a voltes pot ser força llarg i feixuc.

Un cop estimulada la participació i la deliberació anteriors, el poble cridat a ratificar-ne el producte podrà percebre que la tasca que se li encomana no és únicament la d'una simple ratificació d'un resultat fruit d'un procés que va de dalt a baix, sinó d'un producte sobre el qual ha pogut influir-hi ja amb anterioritat, tant a través dels seus representants (amb eines de democràcia representativa), com directament (amb instruments de democràcia directa) i, en tot cas, coneixent-ne les raons que públicament hom ha donat per a fonamentar cadascuna de les parts incloses en el document finalment sotmès a ratificació (com a pràctica pròpia de la democràcia deliberativa).

Un pas més encara, seria introduir un referèndum per blocs, de tal manera que es pogués conèixer el grau de suport a cadascuns dels títols o parts constitucionals. No és, sens dubte, un procediment habitual, però ja compta amb alguna experiència. Va ser –com veurem– el sistema utilitzat en finalitzar la convenció islandesa, tot i que, en aquest cas, no va servir per ratificar un text constitucional. Certament, es poden assenyalar possibles inconvenients d'aquest sistema; per contra, la seva principal virtut és respondre frontalment a una crítica habitual a processos constituents, del qual no s'escapa l'espanyol, en el que «el tot o res», la

possibilitat d'aturar el procés constituent per culpa d'un vot negatiu pot deixar sense gaire contingut real el vot d'aprovació del text constitucional, tot i que serveixi per legitimar-lo.

4. L'EXPERIÈNCIA DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA DE 1978

El període de transició que des del règim autoritari de Franco va menar a la monarquia parlamentària a Espanya ha estat considerat sovint com un model digne de ser imitat. Tant els actors polítics que hi van participar directament com els autors que s'han ocupat d'estudiar-lo n'han destacat les virtuts del procés. No hi ha cap dubte que, en un sentit rellevant, el canvi de règim va ser reeixit. I l'èxit de la transició ha estat atribuït en bona mesura a un tret característic, l'anomenat «consens».

Malgrat tot, amb la perspectiva que donen els anys, potser ara es pot fer un dibuix de la situació no tan complaent. És important parar esment a algunes dades d'aquest procés, no només perquè és el que ens queda més a prop, sinó perquè exemplifica perfectament la connexió que hem destacat al començament: la manera com es duu a terme un procés constituent acaba marcant a la llarga no només la Constitució en sentit formal, sinó la qualitat democràtica del funcionament ordinari de les institucions.

Tot seguit ens centrarem només en dues qüestions. La primera, ens permetrà veure l'ambivalència del consens, mentre que la segona remarcarà un fet que no s'ha d'oblidar mai: per sota dels esdeveniments formals de tot procés constituent, rau un entramat de forces que reflecteixen determinades posicions, forces que acaben tenint una influència notable en el resultat i que ajuden a conformar, per aquesta raó, un veritable procés constituent implícit.

4.1. Les funcions del consens

De forma resumida es pot entendre el consens de la transició de règim a Espanya com un mecanisme de presa de decisions amb alguns trets característics. En principi, va suposar deixar de banda decisions que els principals actors consideressin totalment inassumibles. Això no vol dir que moltes decisions no es prenguessin a través d'una votació, amb les majories corresponents; el que significa és que no s'imposaven qüestions que alguna de les parts, tot i que fos minoritària, hagués vetat. Per tant, no tots els temes es podien discutir; alguns quedaven exclosos de l'agenda. Aquesta característica pot tenir una lectura positiva. Les circumstàncies concretes en què es produeix la transició, com ara que el rei que havia de pilotar el

procés hagués estat nomenat successor de l'anterior cap d'Estat, el record de la guerra civil, etc. propiciava que es passés full de moltes qüestions que haurien d'haver estat en altres condicions ben presents. La idea que ha quedat en moltes ocasions és que aquesta mena de fer va ser, amb tots els seus defectes i disfuncionalitats, l'única que hauria permès fer aquest pas tan rellevant de la dictadura a la democràcia, minimitzant-ne els costos socials i polítics. Però és evident que, vist en perspectiva, el preu que es va pagar per aquesta manera de fer és ajornar problemes que necessitaven una solució democràtica: la forma d'Estat n'és un exemple evident.

No només va haver-hi assumptes que van quedar exclosos de l'agenda. Respecte dels que van entrar-hi la discussió rellevant no es desenvolupava en el Parlament. Altre cop, aquest procediment facilita l'acord i en les circumstàncies que es va produir la transició era gairebé l'objectiu principal. Però la conseqüència en termes democràtics d'això és que el Parlament va esdevenir una institució que es limitava a donar el vist-i-plau als acords que s'havien pres fora. Com ja en el seu moment va explicar Rubio Llorente, tot i la valoració positiva que en fa, aquest mètode «impedeix l'explicitació de les discrepàncies, distància, dins dels partits, als dirigents de la base, i en general aprofundeix el fossar entre la classe i les institucions polítiques i l'opinió pública, espectadora progressivament desinteressada de conflictes, reconciliacions, ruptures i acords les raons dels quals ignora» (Rubio Llorente, 1993: 25).

4.2. El procés constituent implícit

Rubio Llorente va encunyar la feliç expressió «procés constituent implícit» per referir-se a aquelles decisions preses durant la transició espanyola, les quals no anaven adreçades formalment a la creació d'una nova Constitució però que en condicionaven el contingut d'una forma decisiva. Les divideix en tres grups, que afecten, respectivament, la relació entre els òrgans suprems de l'Estat, el sistema de drets fonamentals i l'estructura territorial.

Algunes de les decisions adoptades en relació amb l'atribució de poders dels òrgans de l'Estat van ser fetes al marge del procés constituent formal. Rubio Llorente en destaca dues. La primera té a veure amb el paper del rei Joan Carles, el qual de cap d'Estat amb poders gairebé omnímodos heretats del dictador esdevé rei d'una monarquia parlamentària. Ve a ser una mena de transacció en què s'adquireix un altre tipus de legitimitat (d'autoritària a democràtica) a canvi de renúncia de poder (que passa d'il·limitat a limitat). Les decisions que faciliten aquest trànsit van des de la renúncia de Joan de Borbó als seus drets dinàstics a favor del seu fill Joan Carles (14 de maig de 1977) fins a discursos del rei, com el que va pronunciar el 22 de juliol del mateix any en què reconeix la sobirania del poble espanyol. La recomposició entre els òrgans

de poder que aquest fet origina és evident i no espera a l'aprovació de la Constitució. S'hi reflecteix, per exemple, en el nou Reglament del Congrés dels Diputats (aprovat el 17 d'octubre de 1977) que ja parla de supeditació del govern al Parlament o de moció de censura i de confiança.

Altres mesures que destaca Rubio Llorente en aquest apartat són totes aquelles que van tenir com a propòsit, i a fe que ho van aconseguir, el reforçament i blindatge del paper decisiu dels partits polítics en tot el procés. Les conseqüències d'aquestes decisions no només es van plasmar posteriorment en el text de la Constitució, amb un paper important designat explícitament als partits polítics i absent en altres Constitucions, sinó que els seus efectes arriben fins avui dia, la qual cosa ha fet possible de qualificar la democràcia espanyola com a un cas paradigmàtic de partitocràcia.

Dins de l'apartat relatiu als drets fonamentals, Rubio Llorente destaca l'aprovació de la Llei d'amnistia, que va permetre que poguessin participar en el joc polític sectors que, òbviament, fins aleshores n'havien estat absents. Però també, i d'això no en parla Rubio, podia ser entesa, com després ho ha estat, com a una veritable llei de punt final, la qual impedeix fins ara que els crims polítics comesos durant la dictadura puguin ser jutjats.

Pel que fa a l'estructura territorial, és ben sabut que el principal problema que afrontava el govern de Suárez era el de trobar un encaix entre les demandes d'autonomia bàsicament del País Basc i Catalunya, sense fer trontollar la unitat de l'Estat. La manera que es va trobar, que s'ha conegut popularment com la del «cafè per a tothom» no apareix exactament formalitzada a la Constitució, però és la que es va acabar imposant. En paraules altre cop de Rubio Llorente: «Es tractava d'impedir, d'una banda, que l'autonomia dels catalans i els bascos tingués aparença de privilegi davant la resta de la nació i d'aconseguir, d'altra banda, que els catalans i els bascos reduïssin llurs aspiracions, que ja no podien ser considerades com a excepcions, sinó com a elements del règim comú. Entre setembre de 1977 i octubre de 1978, és a dir, en el període durant el qual s'elabora la Constitució, el govern va fent mitjançant decrets el mapa d'Espanya, tot creant una sèrie d'entitats territorials dotades d'autonomia política que els constituents no podran ja deixar de consagrar» (Rubio Llorente, 1993: 56).

No cal dir que bona part del malestar actual sobre aquest tema prové d'aquestes decisions polítiques que han condicionat no només la lletra de la Constitució (de totes formes, el suficientment ambigua i vague com per permetre altres models), sinó la interpretació que se n'ha fet.

No en parla Rubio, però creiem que és de la màxima importància per tal de completar el quadre recordar que tot el procés constituent va estar 'tutelat' per un seguit de poders fàctics, entre els quals de manera molt rellevant l'exèrcit i l'església catòlica. El seu paper determinant acabaria influint i molt en el propi contingut de la Constitució.

És emblemàtic, en aquest sentit, conèixer com es van redactar els articles 2 i 8 de la Constitució en què es parla de la «indissoluble unitat de la nació espanyola» i se n'estableix l'exèrcit com a garant. Oriol Vidal-Aparicio ha recollit diversos testimonis que vénen a reconèixer aquesta tutela per part de l'exèrcit. Per citar-ne només dos d'emblemàtics, Miguel Herrero de Miñón diu: «L'article 8 té una redacció tècnica que procedeix efectivament de sectors de l'estat major, que el president Suárez va fer seva i que així va transmetre». Per la seva banda, Miquel Roca, afirma: «Em consta perfectament. Jo vaig negociar amb Suárez la introducció de l'expressió 'nacionalitats' a la constitució, i llavors ell feia consultes, evidentment, a un grup de militars»⁴ (declaracions al reportatge «Més enllà del consens», emès el 7 de desembre de 2003 al 30 Minuts de TV3, recollit a Oriol Vidal-Aparicio, *500 preguntas al nacionalismo español*, 2006).

5. UN EXEMPLE DE CONVENCIO CONSTITUCIONAL AL SEGLE XXI. EL CAS D'ISLÀNDIA⁵

Enfront dels procediments més o menys tradicionals val la pena tenir en compte noves tendències i fórmules associades al tarannà social del segle XXI. Tot i que no en tenim molts exemples, encara, val la pena dedicar atenció a l'anàlisi d'un procés constituent que hom pot identificar amb els principis de participació i deliberació pública que hem vinculat amb el concepte de «convenció constitucional».

En el marc de la crisi financera i de les protestes conegudes com «la revolució de les cassoles» (2008-09), Islàndia va viure una de les experiències democràtiques més innovadores pel que fa a la redacció d'una constitució, incorporant diversos processos participatius. La ciutadania islandesa va reclamar als carrers un canvi fonamental en el seu marc jurídic. Cal recordar que la Constitució islandesa d'aleshores –i de fet, encara vigent (com s'explicarà més endavant)– no havia estat referendada popularment, ni reformada des de l'any 1944, data de la independència d'Islàndia respecte de Dinamarca. La convenció constitucional islandesa és un dels exemples que cita el *White Paper* escocès a l'hora de plantejar la futura redacció d'una constitució escocesa.

4 Declaracions al reportatge «Més enllà del consens», emès el 7 de desembre de 2003 al 30 Minuts de TV3, recollit a Vidal-Aparicio, Oriol. 2006.

5 Aquesta secció està basada en el llibre de M. Elvira Méndez Pinedo (2012), a qui vull agrair tots els seus comentaris en l'elaboració del text.

5.1. Els fòrums nacionals (2009 i 2010): La societat civil inicia el procés

Podria dir-se que el procés de convenció constitucional, en sentit ampli, s'inicia el 2009 per part de la societat civil islandesa. Una associació anomenada «El formiguer» (*Anthill*) organitzarà dos fòrums nacionals de debat sobre els trets bàsics que defineixen la societat islandesa i que haurien de constituir les bases d'una futura constitució. Al mateix temps, el govern de coalició format pel partit socialdemòcrata i els verds, sorgit de les eleccions parlamentàries del 2009, es compromet a dur a terme una reforma constitucional.

Al fòrum nacional del 2009 hi participen 1500 persones. D'aquestes, 1200 havien estat escollides a l'atzar a partir del cens nacional, mantenint la proporcionalitat de població procedent de cada un dels sis districtes electorals, amb edats entre 18 i 88 anys i amb un 47% de dones i un 53% d'homes. Els altres 300 participants representaven empreses, institucions i grups diversos. L'assemblea va durar un dia, en el que els diversos integrants es van distribuir per meses de treball, amb preguntes precises que calia respondre, i en les que tothom havia de participar.

Donat l'èxit que va suposar aquest primer fòrum, i ja amb el suport del Parlament, on s'havia constituït en paral·lel un Comitè d'Assumptes Constitucionals d'acord amb la voluntat de reformar la constitució de la majoria dels partits de la cambra, es va tornar a celebrar un nou fòrum nacional, el novembre del 2010, amb el mateix objectiu.

Aquest segon fòrum va comptar amb 950 participants triats de forma aleatòria, organitzats en petites subcomissions i representatius de tots els grups socials i geogràfics. Amb els resultats d'aquest fòrum es va redactar un document de 700 pàgines que havia de servir de base per als futurs canvis constitucionals⁶. En aquest document es reconeix la importància de valors, ètica i moral per crear un projecte comú per a la nació a llarg termini, reforçant la democràcia, dividint el poder amb responsabilitat i transparència, garantint la participació pública en les decisions d'importància nacional, fomentant els drets fonamentals, la justícia, la igualtat i el benestar, garantint la protecció de la natura i medi ambient, l'ús sostenible dels recursos naturals que haurien de ser de propietat pública⁷ en benefici de les generacions futures, la pau i la cooperació internacional.

5.2. Elecció d'una convenció constitucional (en sentit estricte)

Després d'aquests dos fòrums nacionals, el procés segueix ja liderat pel Parlament, però mantenint l'esquema de participació amb el que es va iniciar. El Parlament islandès aprova mitjançant una llei una convocatòria

⁶ <http://www.thjodfundur2010.is/english/>

⁷ Aquest punt fou especialment important a causa de la recent crisi financera i, especialment, de la privatització dels recursos pesquers.

electoral per a l'elecció d'una Assemblea Constituent que, integrada per representants escollits directament pel poble i sobre la base dels valors de la nació, havia de redactar un projecte de nova Constitució amb l'assessorament del Comitè d'Assumptes Constitucionals, integrat per experts, que havia de presentar les seves idees sobre la reforma de la Constitució a l'Assemblea Constituent. Segons la llei, l'Assemblea Constituent, que tindria com a únic objectiu la redacció de la Constitució, s'hauria de compondre de 25 a 31 delegats elegits per votació secreta. Tots els ciutadans podien presentar-se com a candidats si complien uns requisits mínims.

Finalment, el 27 de novembre del 2010, s'escullen en una única llista oberta 25 membres sobre 522 candidats presentats que compondran l'Assemblea Constituent. Aproximadament el 9% dels ciutadans d'Islàndia avala o signa una carta de recomanació per a un dels candidats. Això suposa una reforma radical de la campanya electoral que obliga a solucions creatives i innovadores. El Ministeri de Justícia i Drets Humans presenta als candidats per a l'Assemblea Constituent a la pàgina web: www.kosning.is i publica un fulletó amb informació sobre els candidats i les eleccions que es distribueix a totes les cases del país. La radio-televisió pública islandesa emet més de 50 programes de ràdio on es dona oportunitat als candidats de presentar-se.

S'utilitza per primera vegada a Islàndia un nou sistema electoral, els candidats són triats de forma individual en llistes obertes on és possible atorgar números de preferència i el país és un districte electoral únic amb vots d'igual valor. Els resultats de les eleccions són els següents: resulten elegits 25 delegats, 15 homes i 10 dones. Un total de 83.531 persones participen en les eleccions, el que significa un 35,95% de participació, per sota de la participació d'unes legislatives però per sobre de les expectatives més catastrofistes. L'èxit del procés constituent per i per als ciutadans sembla triomfar. Els delegats que formen l'Assemblea Constituent són persones amb diverses opinions, amb diferent educació, professió i experiència vital. No són polítics professionals sinó ciutadans ordinaris que han destacat en la vida civil pels seus mèrits personals o professionals i en qui la població confia per buscar l'interès general i no deixar-se portar per interessos polítics o partidistes.

Tanmateix, el resultat d'aquestes eleccions rep un sotrac important. Després de rebre tres queixes durant el desembre de 2010, el Tribunal Suprem determina invalidar les eleccions per defectes formals el 25 de gener de 2011. L'escàndol està servit. No hi ha acusacions ni proves que aquests defectes hagin incidit en el resultat de les eleccions. La sentència té en consideració diversos problemes formals que van ser segurament a causa de la dificultat d'organitzar eleccions amb paperetes gegants per més de 500 candidats –per exemple, en no poder-se plegar bé es posava en dubte que el vot fos 100% secret– i s'anul·len les primeres eleccions constituents d'Islàndia, fet excepcional en la història constitucional europea dels segles XX i XXI.

El procés de reforma constitucional, tot i ser defensat per una majoria de partits en aquells moments, també compta amb detractors importants. Es contraposen la «vella Islàndia» dels privilegiats que han comptat des de la independència amb un sistema electoral, polític i econòmic dissenyat per servir els seus interessos, i la Islàndia que vol reformes i sortir enfortida democràticament de la gran crisi econòmica.

Davant d'aquest seriós contratemps, el Parlament islandès es reuneix i decideix per majoria –sobre la base d'un informe d'assessors i consultes als partits polític– que el que s'havia qüestionat era el procés, i no els delegats electes. Abans d'organitzar noves eleccions, decideix nomenar membres d'un Consell Constitucional que ha de continuar amb la reforma constitucional. Les enquestes mostren que una majoria aclaparadora de ciutadans són favorables al procés de reforma de la Constitució i desitgen avançar en aquesta direcció. Als 25 delegats que van rebre el major nombre de vots en les eleccions a l'Assemblea Constituent se'ls ofereix un seient al Consell Constitucional per resolució parlamentària de 24 de març de 2011. La seva tasca és la mateixa, discutir l'Informe de la Comissió d'Assumptes Constitucionals i fer recomanacions sobre els canvis a la Constitució de la República d'Islàndia sobre la base dels resultats, valors i principis que van sorgir del Fòrum nacional de 2010.

5.3. Redacció del text constitucional i referèndum

El procés de redacció constitucional pròpiament dit comença el 6 d'abril de 2011 i acaba el 29 de juliol, dia en què es lliura al Parlament un informe i un text constitucional. En total, només quatre mesos. L'informe final i la nova constitució consten de dos volums, un total de 700 pàgines i és accessible de forma pública a internet. La redacció de la nova constitució segueix una metodologia participativa centrada en l'ús d'internet i en un marc de total transparència. Els delegats prenen les seves decisions sobre la base de les seves pròpies creences i opinions sense enquadrar-se en partits polítics. Les decisions es prenen per consens unànim de tots els membres sense que una majoria imposi el seu criteri a una minoria. Es busca l'equilibri d'un text inclusiu i no exclouent en el qual tots els islandesos es vegin reflectits.

Alguns afirmen que és la primera constitució del món redactada en internet però no és del tot cert. La redacció es fa pels membres del Consell però hi ha una gran participació de la ciutadania. Es reben un total de 3.600 comentaris i 370 suggeriments concrets que queden arxivats a la pàgina web del Consell. El text va formant-se en el Consell, és possible veure l'evolució en el text d'una proposta i fer comentaris però la redacció no és col·lectiva sinó que les decisions corresponen al Consell. El que sí que és possible és que el públic envii missatges i participi amb els seus comentaris de forma constructiva. Tots els missatges es publiquen a internet amb el nom del remitent (no s'accepten missatges anònims) i el públic pot llegir i

comentar cadascun d'ells creant-se un debat molt interessant en aquest fòrum. El Consell discuteix en les seves reunions les propostes dels ciutadans.

D'aquesta manera, el Consell Constitucional obre un procés de comunicació oberta amb la nació islandesa i dona al poble l'oportunitat de participar en la redacció d'una nova Constitució de la República d'Islàndia. El treball del Consell també es pot seguir en altres mitjans de comunicació més recents i innovadors com Facebook, Youtube i Flickr. Es penguen documents visuals i entrevistes breus amb els delegats a Youtube i Facebook. Els dijous a les 13 hores es transmeten en directe les reunions a la seva pàgina web a Facebook. Les reunions generals de tot el Consell Constitucional estan obertes al públic i qualsevol persona hi pot assistir, mentre hi hagi espai suficient. Hi ha transparència en els horaris i en el treball realitzat, elaborant-se actes de reunions dels grups de treball que avancen en la reforma constituent.

Després que l'esborrany de la proposta de Constitució es presentés el 29 de juliol de 2011 al Parlament islandès s'obre un període d'espera. Finalment per una votació el 24 de maig de 2012 es decideix, amb 35 vots a favor i 25 en contra, aprovar la proposta d'organitzar un referèndum sobre el projecte de nova Constitució el 20 d'octubre de 2012. Els únics parlamentaris que s'hi van oposar van ser els de l'antic partit governant, el conservador Partit de la Independència. Aquest grup s'oposava a tota reforma constitucional.

Després de lliurar el projecte de llei davant el Parlament, el Consell Constitucional es va dissoldre. El Parlament es va fer càrrec, i va demanar comentaris addicionals a experts, així com, en última instància, el de la Comissió de Venècia. Es va encoratjar al Parlament a traduir el projecte de llei a l'anglès per facilitar també l'opinió d'experts estrangers. Davant de la manca d'iniciativa en aquest sentit, una organització privada sense ànim de lucre, la Societat Constitucional, finalment es fa càrrec de la traducció i és enviat a diversos experts constitucionals de renom mundial com el professor Jon Elster a la Universitat de Columbia i el professor Tom Ginsburg de la Universitat de Chicago. La Comissió de Venècia (un òrgan consultiu del Consell d'Europa, compost per experts independents en el camp del dret constitucional) també va elaborar un informe sobre la Constitució, la qual cosa portarà a introduir algunes modificacions.

Donat que el procés de reforma constitucional implica l'aprovació del text per part del Parlament i no inclou la necessitat que sigui referendat, el referèndum del 20 d'octubre de 2012 és de caràcter consultiu no vinculant i, de fet, no acaba preguntant sobre el mateix text redactat, sinó que s'articula en sis preguntes:

1. Vol que les propostes del Consell Constitucional siguin la base d'un nou projecte de Constitució?
2. Desitja que en la nova Constitució els recursos naturals que no són de propietat privada passin a ser declarats patrimoni nacional?
3. Li agradaria veure a les disposicions de la nova Constitució reconeguda una església (nacional) a Islàndia?

- 4. Li agradaria veure una disposició de la nova Constitució que permeti l'elecció de ciutadans particulars a Althingi més del que ara és el cas?
- 5. Li agradaria veure una disposició de la nova Constitució que donés el mateix pes als vots emesos en totes les parts del país?
- 6. Li agradaria veure una disposició de la nova Constitució que estipulés que una certa proporció de l'electorat pot exigir que una qüestió sigui sotmesa a referèndum?

Aquests foren els resultats a cada pregunta:

Pregunta	A favor		En contra		En blanc	Nuls	Total vots	Cens	Participació
	vots	%	vots	%					
1	73.408	66,9	36.252	33,1	4.991	741	115.392	236.941	48,7
2	84.633	82,9	17.441	17,1	12.582	736	115.392		48,7
3	58.354	57,1	43.861	42,9	11.792	740	114.747		48,4
4	78.356	78,4	21.623	21,6	14.673	741	115.393		48,7
5	66.554	66,5	33.536	33,5	14.664	747	115.501		48,7
6	72.523	73,3	26.402	26,7	15.729	739	115.393		48,7

Així, doncs, en tots els casos menys en la pregunta sobre l'establiment d'una església nacional islandesa reconeguda constitucionalment, els islandesos respongueren afirmativament amb majories de dos terços.

5.4. Aturada en el procés de reforma constitucional

El darrer capítol, fins ara, del procés constituent islandès suposa un gir de gairebé 180 graus sobre la direcció que havia pres. Amb diverses maniobres, els detractors de la reforma constitucional aconseguixen que no s'aprovi cap text abans de les eleccions del 27 d'abril del 2013. En aquests comicis, guanya el partit que havia governat tradicionalment, abans de les eleccions del 2009, el Partit de la Independència, contrari a la reforma constitucional. Amb arguments de tot tipus, inclosa la pretesa manca de legitimitat del procés per l'anul·lació de les eleccions declarada pel Tribunal Suprem, s'aconsegueix fer marxa enrere. El nou govern crea una nova comissió d'experts liderada pel jurista més conservador d'Islàndia, Sigurdur Lindal.

Sembla que les elits tradicionals tornen a prendre les regnes del poder que, temporalment, els havia fugit de les mans. Davant de la passivitat de la població, que ja no té els nivells de mobilització del període

2008–2010, Islàndia pot convertir-se en el primer país escandinau en el que el Parlament ignora un referèndum nacional i constitucional no vinculant. S'ha tancat definitivament la finestra d'oportunitats per a la reforma democràtica que va suposar la crisi financera? Està per veure, però el que és un fet és que tot el procés seguit ens pot oferir importants lliçons a tenir en compte pel que fa a l'organització d'una convenció constitucional al i per al segle XXI.

5.5. Conclusions

Naturalment, no hi ha res traslladable automàticament. És evident que un procés d'aquest tipus ha de tenir característiques diferents en un país amb 300.000 ciutadans, que en un amb 7 milions i mig.

Tanmateix, i amb la lògica que s'ha anat presentant al llarg del present estudi, pot ser útil resumir i destacar els mecanismes i diverses fonts de legitimitat presents en l'escenari islandès.

- Societat civil. Enquadrament del procés per part de la societat civil: orienta el procés; l'emmarca dins d'uns valors i objectius generals que gaudeixen d'un ampli consens. Lògica participativa. Protagonisme no parlamentari.
- Comissió d'experts. Actua com a guia i orientador en el procés quan passa a seu parlamentària. Proposa un text base i és el redactor final però segueix les directrius dels delegats del consell. Legitimitat: autoritat (expertesa).
- Delegats. Són els protagonistes del procés constituent estricte. És a dir, els màxims responsables de la redacció del text. No són polítics professionals. No hi ha representants del Parlament en el Consell redactor. Només són 25 i no representen a ningú tot i que han estat escollits per la ciutadania en llista oberta. Lògica participativa i deliberativa.
- Ciutadania. Participa en temps real a través d'internet de les deliberacions del Consell constitucional. Pot seguir el procés amb màxima transparència. Proposa i controla. Lògica participativa i deliberativa. Dota al procés de redacció de *responsiveness* i *accountability*.
- Experts internacionals. Intervenien en la redacció final proposant algunes modificacions. Autoritat (expertesa internacional).
- Parlament. És l'encarregat de pilotar tot el procés. El text, finalment, s'haurà d'aprovar en seu parlamentària. Lògica representativa.
- Referèndum. La ciutadania valida el procés a través d'una consulta no vinculant. Democràcia directa.

Duració total del procés: 2 anys, 2010 (segon fòrum, ja amb l'impuls del Parlament)–2012 (referèndum constitucional).

6. UNA CONVENCIÓ CONSTITUCIONAL PER A LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓ: EL CAS IRLANDÈS

6.1. La ciutadania examina la Constitució per a la seva modificació

La Convenció sobre la Constitució a la República d'Irlanda va finalitzar els seus treballs el 31 de març de 2014, després de 18 mesos de feina. Fou un fòrum de 100 persones, ciutadans representatius de la societat irlandesa i parlamentaris de l'illa d'Irlanda, amb un president independent. 29 d'ells eren polítics elegits pel Parlament en proporció a la força de cada partit, més quatre representants de partits d'Irlanda del Nord, i un president independent, nomenat pel Govern, Tom Arnold, que fins llavors, entre altres atribucions, era directiu principal de l'ONG Concern Worldwide (Preocupació Mundial).

Els altres 66 membres de la Convenció foren escollits per sorteig. Durant el juliol i agost de 2012 una empresa de sondejos es va encarregar de seleccionar-los a l'atzar, però de manera que fossin representatius de la societat (edat, gènere i estatus socioeconòmic i laboral), i de la seva distribució geogràfica. Alhora es van designar uns altres 66 ciutadans com a substituïts, per si fallaven alguns en el primer grup, atès que els ciutadans elegits només participaven de manera voluntària.

Dels 66 ciutadans, la meitat eren dones i l'altra meitat homes. 8 de 24 anys o menys, 28 d'entre 25 i 44, 20 de 45 a 64 anys d'edat, i 10 de més de 65 anys. No s'oferia cap incentiu monetari per participar, més enllà de les despeses necessàries per assistir a la Convenció. Aquesta es va reunir durant deu caps de setmana. Els dissabtes es dedicaven a escoltar experts, els diumenges a valorar allò que s'havia parlat el dia abans i votar. El temor que els polítics, més acostumats a parlar en públic, dominessin els debats no es va materialitzar, segons el president de la Convenció, segons el qual es van respectar els principis d'obertura, equanimitat, igualtat de veu, eficiència i col·legialitat. De fet, el president Arnold va reconèixer en l'informe final que quan va començar la Convenció hi havia un cert escepticisme generalitzat («a background of scepticism»), fins i tot, cinisme i, sens dubte, poca confiança en el que aquesta convenció pogués acabar fent. Els resultats, tanmateix, han estat completament diferents, com ha relatat ell mateix. Molts d'aquests ciutadans s'han sentit orgullosos de participar en la Convenció i han estat sorprenentment actius en els seus debats, com es va poder apreciar donat que eren retransmesos per internet.

La Convenció va ser creada per una resolució de les dues Cambres del Parlament per a considerar i fer recomanacions sobre possibles modificacions futures de la Constitució i, més concretament, sobre vuit, tot i que la Convenció podia –i, de fet, així va ser– ampliar el seu camp de recomanacions. Per la seva banda, el Govern es va comprometre a respondre a les recomanacions de la Convenció en un termini de quatre mesos en el que es debatrien les seves propostes al *Oireachtas* i, en cas d'estar d'acord amb alguna d'aquestes recomanacions per modificar la Constitució, proposaria un termini per a un referèndum.

Tot i que la Constitució de la República d'Irlanda, que data de 1937, s'ha esmenat en nombroses ocasions, encara hi ha en ella traces del passat com la constitucionalització del delictes de blasfèmia (en un país essencialment catòlic), que ara es pretén eliminar. Concretament, la tasca que se li va donar a la Convenció Constitucional s'establí en la Resolució de les Cambres del Parlament de juliol de 2012 i incloïa els següents vuit temes a considerar:

- La reducció del mandat presidencial a cinc anys i la realització coincidint amb les eleccions locals i europees.
- La reducció de l'edat per votar a 17 anys.
- Revisió del sistema electoral.
- El dret dels ciutadans irlandesos a l'estranger a votar en les eleccions presidencials, en les ambaixades.
- Permetre el matrimoni entre persones del mateix sexe.
- Modificar la clàusula sobre el paper de les dones a la llar i el foment d'una major participació de les dones en la vida pública.
- L'augment de la participació de les dones en la política.
- I l'eliminació del delictes de blasfèmia de la Constitució.

Més enllà d'aquests temes, la Convenció podia fer altres recomanacions que considerés adequades. Finalment, van ser 38 recomanacions, de les quals 18 requeriran canvis a la Constitució. Aquestes altres recomanacions inclouen camps com la protecció del medi ambient, la separació de l'Església i l'Estat, reformes del Senat i els governs locals, la definició de família, el dret a morir, o drets econòmics, socials i culturals.

6.2. Funcionament i valoració de la Convenció constitucional irlandesa

Com va funcionar la Convenció? La Convenció es reunia en sessions plenàries formals, sobretot els caps de setmana, per a considerar temes específics. Va completar els vuit temes previstos en un període de 12

mesos. Petits subcomitès podien formar-se a iniciativa del President, per explorar qualsevol de les qüestions cobertes pel mandat de la Convenció.

El president de la Convenció rebia el suport del Grup de Suport Acadèmic i Legal. Així mateix, el treball de la Convenció era recolzat per un grup assessor que incloïa destacats acadèmics, politòlegs i advocats constitucionalistes. La funció del Grup Assessor era proporcionar orientació especialitzada sobre les qüestions que eren examinades.

Les decisions de la Convenció, incloses possibles matèries considerades pels subcomitès, es podien decidir per majoria de vots dels membres presents a les sessions plenàries. En cas d'empat, el president tenia un vot de qualitat. La Convenció presentava un informe als Oireachtas (les dues Cambres del Parlament) després de cadascuna de les seves sessions plenàries.

Els membres de la Convenció rebien sessió informativa abans de cadascuna de les deliberacions formals. Es van fer 9 reunions públiques, a diverses parts del país. I es van rebre milers de contribucions a través del web. Com a resultat de la Convenció, de moment, el govern ja té previst fer tres referèndums sobre:

- Matrimonis del mateix sexe.
- Abaixar l'edat mínima per participar.
- I abaixar l'edat mínima per poder ser candidat a les eleccions presidencials.

I haurà de donar resposta a la resta de consideracions realitzades per la Convenció.

La Convenció irlandesa és un cas força atípic a nivell mundial en un procés de reforma constitucional, que ha estat valorat molt positivament tant per la ciutadania, en general, com per la classe política irlandesa, malgrat les crítiques inicials. A diferència del cas islandès, aquí no es tractava de redactar una constitució sinó de reformar-la. Aquí els representants van treballar conjuntament amb els ciutadans anònims, el que no va passar a Islàndia, on l'Assemblea constituent només estava formada per ciutadans. Un altre tret distintiu és la bona acollida final del procés, que ha anat de menys a més a Irlanda, al contrari del cas islandès. Val la pena recordar les paraules del darrer informe del president de la Convenció:

«Al desembre de 2012, quan la Convenció feia el seu tret de sortida, vaig notar que, en part, en el nostre discurs públic estava present el cinisme i un sentit d'alienació completament insà per la nostra societat i, en darrer terme, perillós per a la nostra democràcia. Quan la Convenció va acabar, 18 mesos després, estava animat de veure un interessant resultat com és l'augment del nivell de respecte mutu que s'havia desenvolupat entre polítics i ciutadans mentre treballaven junts. En tot moment, el principi

d'igualtat en la paraula va guiar el treball de la Convenció i, malgrat algunes preocupacions inicials sobre el fet que els polítics, amb la seva major expertesa en parlar públicament, dominessin els debats, els membres ciutadans van demostrar ser molt més que capaços per participar per ells mateixos en les discussions.»

7. LA CONVENCIÓ EUROPEA: DELIBERACIÓ SENSE PARTICIPACIÓ CIUTADANA

El Consell Europeu va aprovar una Declaració sobre el futur de la Unió que va ser publicada com annex al Tractat de Niza, signat el febrer de 2001. Però després de l'atemptat de l'11 de setembre a Nova York, la reacció del Consell va ser més agosarada i el desembre d'aquell mateix any va adoptar la Declaració de Laeken. Aquesta Declaració és la que va posar els fonaments per tal que es redactés una Constitució de la Unió, amb la intenció que esdevingués més democràtica, transparent, eficaç i unida.

Amb aquesta finalitat es va prendre l'acord de crear una Convenció Europea, seguint la terminologia i l'esperit de la Convenció de Filadèlfia, que conduí a la Constitució dels Estats Units d'Amèrica. Aquest òrgan seria l'encarregat d'elaborar un projecte de Constitució, que després hauria de ser aprovat mitjançant una Conferència Intergovernamental i ratificat després per cadascun dels Estats. Els objectes de reflexió d'aquesta Constitució havien de ser quatre: el repartiment de competències, la simplificació dels Tractats, la funció dels Parlaments estatals, i el paper de la Carta dels Drets fonamentals de la UE.

La tasca de la Convenció va començar el febrer de 2002, tot just acabat d'entrar en funcionament l'euro, i es va allargar fins al juliol de 2003. Aquest és un resum de la seva composició i funcionament.

La Convenció Europea estava integrada per 105 membres: 2 representants de la Comissió, 15 en nom dels caps d'Estat o de Govern dels Estats membres, 30 en representació dels Parlaments estatals, 16 pel Parlament Europeu i 39 representants dels Governos i Parlaments dels Estats candidats. La Convenció va estar presidida per l'ex president francès Giscard D'Estaing.

El procediment d'elaboració de la Constitució Europea va consistir en escoltar les aportacions provinents de diferents bandes, reflexionar-hi a través d'un procés deliberatiu i, finalment, formular propostes. Es van constituir 11 grups de treball i 3 cercles de debat, cadascun d'ells amb un mandat específic. Després de les seves discussions, acabaven fent recomanacions al plenari de la Convenció. Els membres de la Convenció van presentar un total de 386 contribucions per escrit al plenari i 773 als grups de treball i cercles de debat.

El mètode emprat per prendre les decisions va ser el del consens, més que no pas el de la negociació⁸. Les deliberacions de la Convenció van ser públiques i hom podia accedir a través d'internet a totes les actes i contribucions escrites⁹.

Cal destacar que la creació d'una Convenció amb aquesta tasca era tota una novetat, atès que cap Conferència Intergovernamental fins aquell moment havia estat precedida d'una etapa de debat obert amb totes les parts interessades, incloent-hi no només la representació dels Estats, sinó també organitzacions de la societat civil, les quals van poder fer-hi llurs aportacions. La Convenció va concloure la feina el 18 de juliol de 2003. Darrere quedaven 17 mesos de treballs i 26 reunions del plenari (durant 52 dies), en les quals es van escoltar més de 1.800 intervencions.

Un cop aprovat el projecte, va ser el torn de la Conferència Intergovernamental, que va començar a examinar-lo l'octubre de 2003. El 19 de juny de 2004, després de llargues i tenses negociacions, es va arribar a un text consensuat, que va ser signat a Roma el 30 d'octubre. El projecte de Constitució Europea, però, va encallar en l'etapa de la ratificació. El 2005, França i els Països Baixos la van rebutjar mitjançant sengles referèndums.

Tanmateix, després d'aquest fracàs inicial, es va obrir un període de reflexió que va culminar en l'aprovació del Tractat de Lisboa, que va entrar en vigor l'1 de gener de 2009. No té la forma de Constitució Europea, tal com havia estat elaborada per la Convenció, però hom pot dir que conserva l'esperit constitucional. Un exemple clar d'això és que s'hi reconeix la força vinculant de la Carta dels Drets fonamentals de la UE. Si a aquest fet hi afegim que la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha avançat en la línia de reconèixer i ampliar a la pràctica molts dels drets que estaven presents en el projecte fallit de Constitució, és fàcil arribar a la conclusió que tot l'esforç esmerçat en elaborar un text constitucional que combinés participació, deliberació i negociació no ha estat debades¹⁰.

8 Per a una anàlisi d'aquesta diferència aplicada a aquest cas, vegeu Erik O. Eriksen et al. (2007) i Zhao Chen (2007).

9 Per a més detalls, vegeu Sicília (2006).

10 Sobre aquest procés que podríem anomenar de «constitucionalització progressiva» de la UE i el paper que hi juga la jurisprudència del seu Tribunal, vegeu Douglas-Scott, 2011: 645-682.

8. CONSTITUCIÓ I DEMOCRÀCIA A CATALUNYA: UNA NOVA CONSTITUCIÓ PER A UN NOU ESTAT

A la Catalunya moderna comptem amb una certa tradició i, fins i tot, experiència recent en la redacció de textos de tipus constitucional, donada la llista de propostes estatutàries redactades a Catalunya: Bases de Manresa per a la Constitució regional catalana (1892), Acords de l'Assemblea de Parlamentaris per a la reforma de la Constitució espanyola (1917), Projecte d'Estatut d'Autonomia de la Mancomunitat de Catalunya (1919), Estatut de Núria (1931), Estatut de Sau (1978), Estatut de Miravet (2005) (Sobrequés i Morales, 2003). En aquest darrer cas, amb la contribució d'un procés participatiu important (Direcció General de Participació Ciutadana, 2006a, 2006b).

Per altra banda, al llarg de tot el que podem anomenar el procés de transició nacional, han anat sorgint diverses iniciatives des de la societat civil amb l'objectiu d'elaborar propostes per a un futur text constitucional i que han seguit processos més o menys participatius. (Possiblement el degà d'aquests moviments actuals sigui l'Associació per les Noves Bases de Manresa, constituïda l'any 1992.) Entre aquests es poden destacar: l'anomenat *Procés constituent*, liderat pel professor i activista Arcadi Oliveres i la monja benedictina Teresa Forcades; i *el País que volem* impulsat per l'Assemblea Nacional Catalana. A un altre nivell, també es poden citar les iniciatives: *Estatuir Catalunya*, elaborat per unes dotzenes de professionals de tots els àmbits; *Qüestions d'Estat. Reflexions per al país del futur*, promogut per l'Institut d'Estudis Catalans i Òmnium Cultural, o la proposta de Constitució en procés d'elaboració per un grup de magistrats catalans. Alguns dels informes del Consell Assessor per a la Transició Nacional també tenen un contingut que podríem considerar de preparatori per unes bases constituents. De fet, un d'aquests estudis se centra en aquesta temàtica, tot i que no es dedica íntegrament al procés d'elaboració constitucional (CATN, 2014)¹¹. Igualment, val la pena citar entre els possibles precedents d'una convenció constitucional catalana, l'experiència de la *Convenció catalana per al debat sobre el futur de la Unió Europea* (2003) que va suposar tot un procés participatiu per tal d'elaborar 80 propostes per a la nova Constitució Europea (i cal recordar, també, a tall d'anècdota, que Catalunya i Polònia foren els únics països que van organitzar sengles convencions per contribuir amb propostes a la Convenció europea).

Cap d'aquests precedents, òbviament, no ha suposat però una experiència estrictament convencional, és

11 L'informe del CATN presenta tots els elements que impliquen un procés constituent en sentit ampli. Pel que fa a la redacció de la Constitució catalana, aposta per una metodologia com hom pot qualificar de tradicional en la que la iniciativa constitucional radica en el Parlament, mitjançant la creació d'una ponència conjunta de tots els grups parlamentaris; i es proposa, complementàriament, vies de participació ciutadana, en forma «d'audiències parlamentàries, participació a través de mitjans telemàtics i altres».

a dir, l'elaboració d'una Constitució catalana organitzada i promoguda pel Parlament, seguint procediments participatius i deliberatius propis del segle XXI.

Certament, i d'acord amb els debats amb què iniciàvem aquest tercera part, no es pot afirmar que hi hagi un procediment constituent únic, i que compti amb un consens universal sobre les seves bondats. En altres paraules, una metodologia que es pugui presentar com «la» metodologia que caldria seguir per redactar un text constitucional per a una futura república catalana. Però, i després dels exemples examinats, podem considerar que la redacció d'una constitució del i per al segle XXI –potser la primera– ha de poder fonamentar-se sobre un procediment que incorpori el millor de les tres dimensions de la democràcia: representativa, participativa, i directa.

Un procés innovador d'aquest tipus pot aixecar certs recels. Hom podria destacar la por a que:

- No sigui eficaç.
- Sigui de qualitat tècnica baixa.
- Divideixi socialment.
- S'allargui massa en el temps.

Enfront d'això cal subratllar que:

- Avui en dia els processos participatius estan força pautats i perfeccionats, es poden dissenyar per minimitzar qualsevol element que pugui implicar falta d'eficàcia.
- Els experts han de tenir un paper clau que implica també introduir una dimensió de legitimació més (autoritat).
- No cal que s'allargui massa, no partim de 0, ni pel que fa a l'experiència constitucional, ni a la cultura política del país (en el cas examinat d'Islàndia, per exemple, el procés estricte de redacció va durar quatre mesos, i el procés en sentit ampli, des de la deliberació proposada pels moviments socials a la celebració del referèndum, dos anys).
- No ha d'implicar una divisió social, al contrari, es tracta de reunir d'una manera ordenada les demandes socials que compten amb major grau de consens pel que fa a les bases constitucionals d'un nou país. El que sí supera, en canvi, és la divisió elits–poble i posa unes bases de legitimació molt sòlides, i estables, al futur estat.

Altres raons per proposar una convenció constitucional a Catalunya:

- La democràcia i la igualtat estan ben assentades i assumides, disposem d'una base en aquest sentit (no com, per exemple, fou el cas de Sudàfrica, examinat anteriorment).
- No hi haurà un buit legal a cobrir urgentment. Es pot redactar una llei constitucional que garanteixi la continuïtat de l'entramat legal fins que es disposi d'unes noves bases.
- Pot ser avantatjós separar el Parlament, pel dia a dia, amb molta feina extraordinària en aquest període inicial, de l'assemblea constituent.
- Si hi participa molta gent, potser els treballs que conformen la convenció s'allargaran alguns mesos més, però en contrapartida s'aconseguirà que més gent se senti reflectida.
- Cal incorporar la força del moviment social que ha estat tan important per arribar on som, a través del propi mecanisme d'elaboració de la Constitució.
- No cal que sigui tan tancada com l'actual Constitució espanyola (no s'ha de decidir tot ara), podria ser més fàcilment reformable.
- No cal que sigui una «Constitució-bíblia», on tot hagi de quedar tractat, sinó que pot ser una «Constitució-mapa», que reflecteixi els valors i aspiracions de la societat catalana al segle XXI que han d'orientar l'acció de govern i el desenvolupament institucional posterior.
- L'actual desconfiança cap als representants polítics i la desafecció política imperant en la societat actual reforça la necessitat de seguir un procés més obert que el tradicional del segle XX (comissió de parlamentaris tancada assessorada per un petit grup d'experts).
- Hi ha pocs països que tinguin l'oportunitat de poder escriure una Constitució del i per al segle XXI.
- Hauriem d'aprofitar l'avinentsa i elaborar-la d'acord amb les expectatives del segle XXI, tant pel que fa al seu contingut com al seu procediment d'elaboració.

Proposta de base per a una Convenció constitucional catalana:

Fase 1. Lògica participativa: Quin país volem

- Objectiu: elaborar una fotografia dels anhels, demandes i valors de la societat catalana que hauria de reflectir la futura Constitució.

- Com? En una jornada participativa organitzada per la Generalitat amb debats per àrees d'interès. Unes 10, per exemple: drets bàsics, economia, energia, sistema institucional, relacions internacionals, etc. A cada àrea hi podran assistir 100 persones. Un 30% representants d'associacions vinculades a l'àrea temàtica i un 70% escollides a l'atzar d'entre la gent que s'hagi inscrit per participar-hi. (No cal que siguin grups representatius de la societat, perquè aquest criteri es materialitza en la fase següent.)
- Desenvolupament: Durant la jornada es va deliberant entre els participants de cara a plasmar les seves reflexions i anhels en un document pautat que no requerirà consens dels participants, però sí la màxima estructuració possible. Ha de recollir totes les propostes fetes que hagin rebut un suport majoritari.
- Conclusió: En el termini d'un mes un grup d'experts elabora un document únic, fruit de les aportacions de la jornada i dels documents elaborats en processos participatius similars oberts que s'incorporen (per exemple, *Procés constituent*, *El país que volem*). No documents elaborats en el si d'una associació temàtica o sectorial (professional, ciutadana, etc.) que podran ser presentats en la següent fase. El document organitza i estructura, sintetitza, però no exclou informació ni n'inclou de nova.

Aquest document (previsiblement de centenars de pàgines) constituirà el document-marc i base de les demandes socials que plasmen un conjunt d'anhels i valors presents en la societat catalana i sobre els quals caldrà reflexionar de cara a com reflectir-los (si s'escau) en el text constitucional català. Es podria dir que és un encàrrec obert de la ciutadania que ha de passar a ser, en les següents fases, un disseny concret, i una obra acabada i, finalment, aprovada per la mateixa ciutadania.

Fase 2. Lògiques representativa, tècnica i participativa: redacció del text constitucional

- Objectiu: elaborar un text constitucional que tingui en compte els anhels expressats i que els avaluï d'acord amb les reflexions posteriors, igualment obertes a la ciutadania, així com amb els requisits tècnics necessaris per tal que esdevingui un document jurídic de qualitat.
- Com? Al llarg d'un any i mig, una comissió constitucional serà l'actor protagonista i responsable últim de l'elaboració del text.
- La comissió constitucional estarà formada per 75 persones (més un president): 25 diputats escollits pels seus grups parlamentaris en nombre proporcional a la seva representació a la Cambra i 50 ciutadans escollits a l'atzar seguint criteris de ponderació social per tal que reflecteixin numèricament els diversos col·lectius de la societat catalana (homes–dones, ciutat–rural, franges d'edat, franges de formació). El sorteig es realitza entre tota la població catalana, però serà voluntària l'acceptació de formar-ne part. No serà retribuïda, però sí es pagaran dietes. Els treballs presencials es faran en diversos

punts del territori, en cap de setmana (un dia).

La comissió constitucional estarà assistida per un gabinet tècnic d'experts nomenats pel Parlament, entre acadèmics, juristes i professionals de reconegut prestigi.

El president de la comissió serà una persona de reconegut prestigi social, amb veu però sense vot.

- Desenvolupament: El treball de la comissió s'estructura en les mateixes àrees de treball que la jornada participativa. Cada àrea es desenvolupa de la mateixa manera:

- *Briefing*/Presentació: presentació del tema a partir del document base. Recollida de preguntes dels membres de la comissió a adreçar als experts. Obertura via internet de la recepció de comentaris i propostes sobre la temàtica.
- Debat: Tres setmanes després: presentació de l'expert/experts de les respostes i debat. Elaboració d'unes recomanacions per redactar un articulat constitucional sobre la matèria.
- Conclusió: A partir d'aquí els experts tenen un mes per elaborar un text de format jurídic que serà presentat en la sessió conclusiva d'aquesta part i que podrà ser acceptat, o rebutjat (o demanat esmenar) per una majoria simple (50% més 1).

Tant el *briefing*, com el debat, com la conclusió podran tenir públic i es retransmetran en streaming via internet. Els temes s'aniran encavalcant durant un any i mig.

- Conclusió: Quan el document final, elaborat pel comitè tècnic, sigui aprovat en la seva totalitat per la Comissió constitucional per majoria simple serà enviat al Parlament per a la seva aprovació, que caldrà que ho sigui per 2/3. En cas contrari, es remetrà, de nou, a la Comissió constitucional, amb esmenes raonades, per la seva modificació que haurà, així mateix, de tornar a aprovar-se en comissió i finament en ple al Parlament.

Fase 3. Lògica de democràcia directa: Referèndum obligatori

- Es realitzarà un referèndum obligatori i vinculant.
- Requisits: majoria simple i sense requisit de participació.
- Podria incloure diverses preguntes, per exemple, d'acord amb les parts o títols de la Constitució.
- Si una no comptés amb la majoria necessària s'hauria de remetre al Parlament i tornar a votar a part per la ciutadania, un cop esmenada, i havent aconseguit l'aprovació de la comissió i del Parlament.
- En cas que tots els apartats siguin aprovats s'aprovarà el text constitucional.
- Amb aquesta fórmula es pretén també veure si alguna part del text compta amb menys o més suport

que la resta, de cara a futures reformes, i evitar la situació de «tot o res» que acostuma a caracteritzar els processos referendaris constitucionals.



REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

ANDUIZA, Eva (ed.). *Informe sobre l'estat de la democràcia a Catalunya 2007*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2007.

AUER, Andreas. «Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina». I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 2007.

BARREDA, Mikel. «La Calidad de la Democracia en América Latina: Medición, Claves y Expectativas». A: *Paper*, Universitat Oberta de Catalunya, 2010.

BEETHAM, David et al. *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica*. Estocolm: IDEA, 2009.

BOBST CENTER FOR PEACE & JUSTICE i IDEA. *Proceedings*, «Workshop on Constitution Building Processes», Princeton University. May 17–20, 2007.

BRANDT, Michelle; COTTRELL, Jill; GHAI, Yash; REGAN, Anthony (eds.). *Constitution-making and Reform: Options for the Process*. Interpeace, 2011.

CAMPBELL, David F. J. *The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy*. Viena: Democracy Ranking, 2008.

COLÓN-RÍOS i I. JOEL I. «Notes on Democracy and Constitution-Making», A: *Legal Research Papers*, 2013, 21. vol. 3, núm. 5.

CONSELL ASSESSOR PER A LA TRANSICIÓ NACIONAL (CATN). *El procés constituent. Informe número 10*. Generalitat de Catalunya, 2014.

DAHL, Robert A. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

DIAMOND, Larry i MORLINO, Leonardo. «The Quality of Democracy: An Overview». A: *Journal of Democracy*, 2004, volum 15, núm. 4.

DIRECCIÓ GENERAL DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA. *Innovació democràtica i participació ciutadana al Govern de Catalunya. Informe 2004–2006*. Generalitat de Catalunya, 2006.

DIRECCIÓ GENERAL DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA. *L'Estatut és de tothom. El procés participatiu per a la reforma de l'estatut d'autonomia de Catalunya*. Col·lecció Participació Ciutadana, 1. Generalitat de Catalunya, 2006.

DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. «The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon». A: *Human Rights Law Review*, 2011, 11, 4, pàg. 645–682.

ELSTER, John. 1986. «The market and the forum: three varieties of political theory», a Elster, J.

ELSTER, J. i AAUNUND, A. (eds.). *The Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

ERIKSEN, Erik O. et al. *European Governance, Deliberation and the Quest for Democratization*. ARENA Reports 02/2003, Oslo, 2007.

ESCOBAR, Modesto. *La calidad democrática. Una propuesta para su medición por expertos*. REIS, 133, 2011.

FAFARD, Patrick i REID, Daniel R. «Constituent Assemblies: A Comparative Survey». A: *Research Paper*, núm. 30, Queen's University, Kingston, Ontario, 1991.

- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). *Calidad democrática y buen gobierno*, 2010.
- FREY, Bruno i GOETTE, Lorenz. «Does the popular vote destroy civil rights?». A. *American Journal of Political Science*, 1998, vol. 42, núm. 4, pàg. 1.343–1.348.
- FREY, Bruno i STUTZER, Alois. *Happiness and Economics*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS. *Informe sobre la democracia en España 2014. Democracia sin política*, 2014.
- GHAJ, Yash. «The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making». Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2013.
- GIL CALVO, Enrique. «Calidad democrática: enfoque teórico y posible medición». A: *FEMP*, 2010.
- GREEN, Leslie. «A democratic Constitution: the basics». Conferència a la Universitat de Sidney, 2011.
- HABERMAS, Jurgen. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- HART, Vivien. «Democratic Constitution Making», A: SPECIAL REPORT, 107. Washington, DC., United States Institute of Peace, 2003.
- INTERNATIONAL INSTITUT FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*, 2008.
- JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, Eduard. *Reinterpretando la rendición de cuentas o 'accountability': diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España*. Madrid: Fundación Alternativas, 2009.
- LIPHJART, Arend. *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel, 1987.

LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

LÓPEZ, Jaume i REQUEJO, Ferran. *Análisis de experiencias de democracia directa en el ámbito internacional (1995–2007)*. Oñati: IVAP, 2008.

MÉNDEZ PINEDO, M. Elvira. *La revolución de los vikingos*. Barcelona: Planeta, 2012.

MORLINO, Leonardo. «¿Democracias sin calidad?». A: Morlino, 2007.

MORLINO, Leonardo. *Democracias y democratizaciones*. Madrid: CIS, 2007.

MUNCK, Gerardo L. i VERKUILEN, Jay. «Conceptualizing and measuring democracy. Evaluating alternative indices». A: *Comparative political studies*, 2002 , vol. 35, núm. 1, pàg. 5–34.

THE INICIATIVE & REFERENDUM INSTITUTE EUROPE (IRI). *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, 2008.

RENER, Irene. 2013. «Democracia directa en Suiza: mecanismos y práctica». A: *Revista Catalana de Dret Públic*. Blog. Es pot consultar a: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2013/09/25/democracia-directa-en-suiza-mecanismos-y-practica-irene-rener/>

RUBIO LLORENTE, Francisco. *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pàg. 25.

SERDÜLT, Uwe. «Direct Democracy in Switzerland and its Discontents». I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 2007.

SICILIA, Beatriz. *Derechos fundamentales y Constitución Europea*, Vitòria: Ararteko, 2006.

SKIDMORE, Paul i BOUND, Kirsten. *The everyday democracy index*. London: Demos, 2008.

SOBREQUÉS, Jaume i MORALES, Mercè. *Manual d'autonomia. Textos per a la reforma de l'Estatut de Catalunya*. Barcelona: Editorial Base, 2003.

THALMANN, Urs. «Derechos Constitucionales y Federalismos: El caso de Suiza», A: DDAA. *Derechos y libertades en los Estados Compuestos*. Barcelona, Editorial Atelier, 2006.

VIDAL-APARICIO, Oriol. *500 preguntas al nacionalismo español*. Barcelona: Martínez Roca, 2006.

WELP, Yanina i SERDÜLT, Uwe. «Bottom up Direct Democracy Upside Down». 21st World Congress of Political Science, Santiago, Xile, 2009.

ZHAO, Chen. «Deliberation or Bargaining? An Analysis on the Convention on the Future of Europe». A: *Working Paper Series on European Studies Institute of European Studies Chinese*. Academy of Social Sciences, 2007, vol. 1, núm. 4.

Centres i xarxes d'investigació en democràcia directa

Direct democracy C2D–Centre for Research on Direct democracy:
www.c2d.ch

Initiative & Referendum Institute (IRI):
www.iri-europe.org

Initiative & Referendum Institute at the University of Southern California:
www.iandrinstitute.org

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA):
www.idea.int

Participedia.net:
www.participedia.net

