



navegador

La reforma de la Constitució d'Irlanda de 2015: democràcia deliberativa i canvi constitucional

[vista prèvia >](#)

En paral·lel al procés d'independència, la societat civil catalana ha articulat diferents propostes sobre com s'hauria de redactar la futura constitució de la Catalunya independent. En aquest sentit, Reinicia Catalunya ha abanderat la proposta de Convenció Constituent Ciutadana de Catalunya, una eina de la democràcia deliberativa que busca fer participar a la ciutadania del procés constituent català i que Irlanda ha utilitzat per impulsar la seva darrera reforma constitucional.



Eva Pons

Professora de Dret Constitucional de la UB

evapons@ub.edu

La darrera reforma de la Constitució irlandesa, aprovada en referèndum el 22 de maig de 2015, legalitza el matrimoni entre persones del mateix sexe. Irlanda, un país amb forta tradició catòlica, se suma així als divuit estats del món que inclouen les unions homosexuals dins la institució matrimonial i és, a més, el primer en fer-ho per votació popular.

Més enllà, però, de la transcendència social d'aquest canvi, la reforma recent del text constitucional adoptat el 1937 —i esmenat abans en nombroses ocasions— ha captat l'atenció pel procediment seguit en la seva elaboració, amb la intervenció d'una Convenció constitucional integrada per ciutadans i polítics. Aquesta experiència, amb les seves llums i ombres, aporta un nou referent de democràcia deliberativa, en la qual els ciutadans contribueixen de forma directa a l'adopció de decisions polítiques fonamentals.

La Constitució irlandesa i les seves reformes

Des de la seva aprovació el 1937, el text de la Constitució irlandesa (*Bunreacht na hÉireann*) s'ha reformat 29

vegades. De fet, els procediments de reforma han estat 35 —tot i que la darrera esmena aprovada és la número 34— en computar-se també oficialment aquelles no adoptades per falta de majories suficients.¹

Dins la tradició constitucional irlandesa, l'ús quotidià o normalitzat del procediment de la reforma constitucional s'explica per raons diverses, de tipus jurídic i polític. Aquestes darreres s'emmarquen en una «cultura de reforma» determinada.² És a dir, per la concurrència de certes pautes politicojurídiques que, més enllà del contingut de la «clàusula de reforma» de la Constitució de 1937 —i en certa mesura influïdes pel precedent del text constitucional de 1922— han condicionat en el passat la freqüència dels canvis constitucionals i permetrien predir també l'ús futur del «poder de reforma».

1 Vegeu el llistat d'esmenes a l'apartat I sobre la Constitució del web del govern irlandès <www.taoiseach.gov.ie>.

2 GINSBURG i MELTON, «Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amending difficulty», 709-711.

Formalment, el procediment de reforma es regula en l'article 46 de la Constitució irlandesa, el qual exigeix la tramitació i aprovació successiva del «projecte de llei de reforma constitucional» pel Parlament Nacional (*Tithe an Oireachtas*) —integrat per l'Assemblea Irlandesa (*Dáil Éireann*) i el Senat (*Seanad Éireann*)— i la convocatòria posterior de referèndum popular. Si s'obté en aquest un resultat positiu, la reforma és promulgada pel president de la República.

A la flexibilitat relativa del procediment³, en el qual no s'exigeixen majories dobles o reforçades —ni en la fase parlamentària ni en el referèndum—, s'hi afegeix l'absència de límits materials a la reforma. Qualsevol precepte, com també la totalitat de la Constitució, es consideren reformables. I el canvi pot consistir en una modificació, derogació o addició de parts del text, com també en aclarir o fer més explícit un aspecte ja regulat.⁴

3 En aquest sentit, cal posar de manifest que el referèndum obligatori determina el caràcter «rígid» de la Constitució i, a la pràctica política, fa difícil que progressin les reformes impulsades sense el suport del partit principal de l'oposició. Veure GALLAGHER, «The changing Constitution», 81-82.

4 CASEY, *Constitutional Law in Ireland*, 709.

L'experiència de la Convenció constitucional aporta un nou referent de democràcia deliberativa, en la qual els ciutadans contribueixen de forma directa a l'adopció de decisions polítiques fonamentals

El tret més característic de tot el procediment és, però, la fase del referèndum regulada en l'article 47 de la Constitució. Irlanda és l'únic país de la UE on és obligatori sotmetre a consulta popular qualsevol canvi del text constitucional, una característica només compartida dins l'Europa occidental per Suïssa i Dinamarca. Aquest tret s'inspira i és alhora una reacció enfront de la Constitució de 1922 —durant la seva curta vigència, 41 dels seus 83 articles varen modificar-se—⁵ la qual, malgrat preveure ordinàriament l'ús del referèndum, fou sempre modificada unilateralment pel Parlament.

Sense qüestionar l'arrel democràtica i l'especial legitimitat de les reformes adoptades per aquest procediment, la pràctica del referèndum ha estat controvertida tant per la influència que permet als diferents actors polítics i socials sobre el comportament de l'electorat —el finançament de les campanyes, bàsicament privat, dona un gran protagonisme als *lobbys* o, fins i tot, a individus milionaris que destinen ingents sumes de diners

a favor d'una determinada opció—⁶ com, sobretot, per la dificultat que implica per al votant mitjà la comprensió del sentit i la transcendència de l'objecte d'alguns dels referèndums.⁷

En el darrer sentit, pot destacar-se l'origen jurídic d'una part substancial de les reformes constitucionals, com són totes aquelles obligades per l'adhesió d'Irlanda a les Comunitats Europees (1972) i la ratificació ulterior dels principals tractats europeus —segons es derivà d'una important sentència del Tribunal Suprem de 9 d'abril de 1987—⁸ en raó de l'absència en la norma fonamental d'una «clàusula europea» similar a la present en la major part de Constitucions dels altres estats de la UE.

Un segon gran grup de reformes han afectat temes institucionals, tot sovint en aspectes tècnics o con-

crets, a partir de les recomanacions formulades per grups d'experts o de comitès parlamentaris, moltes de les quals no s'acaben materialitzant.⁹

Un exemple recent l'ofereix l'esmena de supressió del Senat, votada en referèndum de 4 d'octubre del 2013. El no de la població a l'eliminació de la cambra alta —per un 51,7% dels vots— s'ha interpretat, en gran part,¹⁰ com un rebuig davant de reformes percebudes com d'interès més propi de les elits i allunyades de les necessitats «reals» de la població.

Finalment, un darrer grup de reformes, políticament més controvertides, són les relacionades amb la qüestió moral. L'impuls inicial se situa a la fi dels anys 1960, quan certes regulacions de la Constitució de 1937 comencen a ser percebudes com un fre a l'avenç de l'agenda social.¹¹ Les esmenes acceptades feien referència al paper de l'Església catòlica i a altres qüestions relacionades amb l'avortament i el divorci, si bé van

5 SHERLOCK, «Constitutional Change, Referenda and the Courts in Ireland», 125-16.

6 SÁENZ, «¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referendums a la luz de la experiencia irlandesa», 254-255.

7 SEIJAS, «Irlanda: reforma constitucional versus convención constitucional. Análisis del déjà vu de Irlanda desde la perspectiva de la reforma constitucional española», 420.

8 Sentència dictada en el cas Crotty contra An Taoiseach. Veure SÁENZ, op. cit. 251-252.

9 SEIJAS, op. cit., 417.

10 També cal tenir en compte la posició contrària sostinguda pel Fianna Fáil, el partit tradicionalment majoritari a Irlanda, que llavors estava a l'oposició.

11 GALLAGHER, op. cit., 79-80.

Les darreres reformes de la Constitució són un intent d'afrontar la greu crisi econòmica i de retruc política que des de principis del segle XXI pateix l'anomenat «tigre celta»

ser rebutjades d'altres relatives al dret a la vida dels no nascuts (1992) o la referida a la protecció de la vida humana en l'embaràs (2002). Una referència final, per la seva importància política, mereix la reforma sobre l'Acord de Divendres Sant amb Irlanda del Nord, aprovada en referèndum el 1998 i que assenta les bases de la fi del conflicte nord-irlandès.

L'origen de la reforma constitucional de 2015

Les darreres reformes de la Constitució irlandesa poden connectar-se amb l'intent d'afrontar des de la norma fonamental la greu crisi econòmica, i de retruc política, que des de principis del segle XXI sacseja l'anomenat «tigre celta» —com es coneixia Irlanda a la fi del segle XX, pel paral·lisme amb els «tigres asiàtics» en el boom econòmic lligat a les noves tecnologies. És en aquest context que el tema constitucional pren un protagonisme nou i sorgeixen propostes que advoquen, fins i tot, per elaborar un nou text constitucional per a una Segona República.¹²

12 Entre d'altres, O'SULLIVAN, «We need a political system that encourages strategic thinking».

L'inici del declivi econòmic s'ha de situar el 2001, tot i que tocarà fons el 2008, i els efectes de la crisi s'estendran durant tota la primera dècada del segle XXI. Entre les conseqüències més visibles hi ha l'acceptació d'un rescat de la UE i el Fons Monetari Internacional i l'aprovació del Pla Nacional de Recuperació, un pla d'austeritat per al període 2011-2014 orientat a complir els objectius de dèficit fixats pel Pacte d'Estabilitat i Creixement de la UE.¹³ Relacionat amb això, la reforma constitucional de major transcendència econòmica d'aquest període —tot i tenir un protagonisme polític menor— és la relativa al Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança de la UE, el qual és aprovat en el referèndum del 31 de maig de 2012 —amb un 60,29% dels vots a favor— per una població conscient de la gravetat de la situació econòmica.

La situació econòmica descrita, junt amb l'aparició de nombrosos casos de corrupció politicoeconòmica, provocaran una crisi de confiança profunda dels ciutadans en el

sistema polític.¹⁴ Les seves conseqüències s'evidenciaran en les eleccions del 25 de febrer de 2011, on després de més de tres dècades de domini de les institucions del partit liberal-conservador Fianna Fáil (en irlandès, Soldats del Destí; també conegut com a Partit Republicà), el Govern passa a mans d'una coalició dels democratacristians del Fine Gael (Família dels Irlandesos) i els progressistes del Labour Party (Partit Laborista).

En un context electoral on les propostes de reforma institucional van assolir un protagonisme insòlit en la història d'Irlanda, els programes dels partits incloïen propostes que anaven des d'una sèrie de reformes parcials, fins a la revisió total del text constitucional,¹⁵ i en la majoria s'incloïen referències a la inserció en aquest procés d'«assemblees ciutadanes», «convencions constitucionals» o «fòrums constitucionals». Simultàniament, des dels sectors acadèmics s'impulsaven fòrums

14 HARDIMAN, *Irish Governance in crisis*, 2-6.

15 Mentre el Fine Gael proposava una reforma parcial, el Labour i partits com el Sinn Féin (Nosaltres Sols) i el Green Party (Partit Verd) proposaven replantejar tota la Constitució.

Irlanda és l'únic país de la UE on és obligatori sotmetre a consulta popular qualsevol canvi del text constitucional

ciutadans via *on-line* sobre les reformes institucionals¹⁶ i un projecte d'assemblea pilot, anomenat *We the citizens* (nosaltres els ciutadans), orientat a demostrar el potencial dels mecanismes deliberatius de base ciutadana per tal d'assolir reformes polítiques a gran escala.¹⁷

El programa del nou Govern del Fine Gael i el Labour Party, publicat el març de 2011,¹⁸ contenia una agenda de reformes amb cinc temes prioritaris: abolició del Senat —rebutjada el 2013; ampliar la capacitat d'actuació dels comitès parlamentaris en la investigació de matèries diverses;¹⁹ protegir els drets dels ciutadans a comunicar-se confidencialment amb els seus representants polí-

tics; possibilitar la reducció del sou dels jutges mitjançant l'equiparació d'aquest col·lectiu amb la resta de funcionaris —aprovada en referèndum el 27 d'octubre de 2011; i potenciar el respecte dels drets dels nens —aprovada en referèndum el 10 de novembre de 2012.

A més, amb l'objectiu d'articular un procés que permeti assegurar que «la Constitució irlandesa afronti els reptes del segle XXI», la nova coalició governamental de Fine Gael i laboristes inclourà en el seu programa de govern l'impuls d'un procés de «reforma constitucional comprensiva», que abastés una pluralitat de demandes provinents de diferents sectors, i fer-ho a més a través d'una «Convenció constitucional» que servís per captar en forma de *inputs* les propostes de la societat i afavorir alhora la implementació de les reformes.

La inclusió al programa de govern de 2011 del mètode de la Convenció constitucional —sense una delimitació inicial del seu contingut— s'ha de relacionar, en el context polític descrit, amb els inconvenients que presentava l'ús intensiu del «po-

der de reforma» de la Constitució de 1937: no tan sols pel desgast polític del Govern —i els seus partits coalitats— per la posada en marxa constant de la maquinària referendària, sinó també per la previsible indiferència o rebot d'una població tot sovint cridada a pronunciar-se sobre qüestions politicojurídiques concretes, de comprensió difícil per al ciutadà mitjà o d'interès més propi de les elits.

A banda de les raons de política interna, la iniciativa de Convenció constitucional comptava amb un suport més global. D'una banda, per l'auge de les teories de la «democràcia deliberativa», en la qual aquesta és presentada com un complement valuós —i no tant com una alternativa— a les tècniques de democràcia representativa en termes de millora de la legitimitat democràtica en la presa de decisions públiques. D'altra banda, cal esmentar una certa tendència favorable a la institucionalització de la participació ciutadana —sota la forma d'assemblees deliberatives o *mini-publics*—²⁰ en el marc

16 The Irish Politics Forum: A PSAI blog for discussion of politics, policy and political reform. Es pot consultar a www.politicalreform.ie

17 FARRELL, O'MALLEY i SUITER, «Deliberative Democracy in Action Irish-Style: The 2011 "We the Citizens" Pilot Citizens Assembly».

18 Podeu consultar el programa de govern de 2011 al web del Govern irlandès: <www.taisoeach.gov.ie>.

19 La proposta d'una reforma té un origen jurídic en la sentència d'11 d'abril de 2002 —coneguda com cas *Abbeylara*— on el Tribunal Suprem declarà que els comitès parlamentaris no tenen poder per iniciar procediments que impliquin a compareixença de persones externes al Parlament.

20 «Mini-publics are exercises in deliberative democracy in which citizens come together to discuss and

La presència d'electes al costat de ciutadans ordinaris, motivà certes crítiques pel risc que els primers poguessin dominar els debats i suposar un fre a reformes radicals del statu quo

del discurs polític global sobre el canvi constitucional.²¹ Una tendència que des de 2009 s'havia concretat en la presència de fòrums constitucionals com a mínim en d'altres tres països europeus —Islàndia, Bèlgica i Romania— i que comptava també amb d'altres precedents més o menys llunyans —com les assemblees ciutadanes de la Colúmbia Britànica i Ontàrio i, en el marc europeu, la convenció encarregada d'elaborar la Carta de Drets Fonamentals de la UE.

El mètode de la Convenció constitucional

La idea general d'una Convenció constitucional ens remet a una assemblea o reunió formada per ciutadans —amb la presència o no de representants polítics—, mancada d'una base legal o constitucional, però que actua sobre la base d'un

acord vinculant o compromís polític de governabilitat basat en el poder discrecional de l'executiu, el qual pretén dotar d'un suplement al contingut normatiu de la Constitució, per tal de potenciar-ne la flexibilitat i adaptació als temps canviants.

A Irlanda, partir de la proposta del Govern,²² l'agenda de la Convenció sobre la Constitució va fixar-se en dues resolucions aprovades els dies 10 i 12 de juliol de 2012 per les dues cambres del Parlament.

Quant a la composició, el plenari s'integrava per 100 membres: 66 ciutadans escollits de forma aleatòria, 33 representants polítics —29 dels quals repartits proporcionalment segons el nombre total d'escons dels grups parlamentaris en el *Tithe an Oireachtas* i quatre de partits de l'Assemblea d'Irlanda del Nord, per tal d'incorporar certs *inputs* procedents d'aquesta jurisdicció—²³ i un

president independent, que el Govern havia de nomenar entre persones amb «una excepcional habilitat i un grau alt d'acceptació pública».

L'opció per una assemblea mixta, amb la presència d'electes al costat de ciutadans ordinaris, motivà certes crítiques inicials pel risc que els primers, per la seva personalitat i experiència política, poguessin dominar els debats al si de la Convenció i suposar un fre a reformes radicals del statu quo.²⁴ Tanmateix, una resposta a aquestes crítiques provenia de les experiències de les assemblees estrictament ciutadanes de la Colúmbia Britànica i Islàndia —les propostes de les quals foren rebutjades finalment per la població o els partits polítics— les quals avalarien la necessitat de cercar el suport de la classe política en el conjunt del procés deliberatiu.

El procediment de selecció dels ciutadans s'encarregà a una empresa de sondeigs, de manera que s'establís una mostra estadística-ment representativa de diferents

decide on public policy. They are mini because they are small scale, manageable, and indeed designed settings. They are publics because there is usually some claim that deliberation mirror, represents, or speaks for some larger public.», CHAMBERS, «Rethoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?», 323.

21 Una síntesi a CAROLAN, «Ireland's Constitutional Convention: Behind the hype about citizen-led constitutional change», 734-738.

22 La proposta governamental de Convenció Constitucional es pot consultar a: <www.merrions-treet.ie>.

23 La invitació a participar cursada als sis partits presents en l'Assemblea d'Irlanda del Nord va ser rebutjada pels partits unionistes Democratic Unionist Party (Partit Unionista Democràtic) i Ulster Unionist Party (Partit Unionista de l'Ulster).

24 MCGREY, «Citizens in Convention Need "Strong Backing"».

La participació era voluntària i no comptava amb cap incentiu econòmic —només es cobriren les despeses—, amb l'excepció del càrrec retribuït de president

segments socials —per edat, gènere i estatus socioeconòmic— i àmbits geogràfics.²⁵ La meitat van ser dones i l'altra meitat homes. Per edat, vuit de 24 anys o menys, 28 d'entre 24 i 55, 20 de 45 a 64 anys d'edat, i deu més de més de 65 anys. Al mateix temps es varen nomenar 66 substituïts que podrien reemplaçar, si calia, alguns dels primerament seleccionats, tenint en compte que la participació era voluntària i no comptava amb cap incentiu econòmic —només es cobriren les despeses—, amb l'excepció del càrrec retribuït de president. Per tant, es tractà d'una selecció sobre base individual, sense tenir en compte l'adscripció dels ciutadans a col·lectius socials determinats.

Per tal de respondre a la qüestió relativa a la representativitat de l'assemblea —un dels aspectes clau, segons les teories normatives de la democràcia deliberativa, per a poder reconèixer el plus de legitimitat derivada d'aquestes pràctiques—, la selecció dels ciutadans participants

va ser feta a l'atzar.²⁶ El principal punt fort d'una selecció aleatòria rau en el seu caràcter essencialment igualitari —en el sentit que cada ciutadà té les mateixes oportunitats de ser nomenat. Tanmateix, algunes incidències detectades en el procés de selecció —es publicà a la premsa que dos dels ciutadans eren veïns porta a porta i altres dos estaven casats, i sembla a més que en el darrer cas un fou nomenat a partir d'un suggeriment de l'altre membre de la parella— varen permetre projectar una certa ombra sobre la seva capacitat representativa del ciutadà mitjà o de la diversitat d'actituds socials.²⁷

Relacionat amb l'anterior, fou també controvertida la decisió governamental de mantenir l'anonimat dels ciutadans membres —motivada per evitar pressions externes—, per bé que posteriorment es féu pública la llista dels noms i altres característiques limitades dels membres no polítics de la Convenció.

26 Fou necessària una modificació de la Llei electoral per poder utilitzar el cens electoral a aquest fi, ja que la cessió de dades es permetia per «fins legals», mentre que la Convenció no era establerta per llei.

27 CAROLAN, *op. cit.*, 742-743.

Quant a l'agenda de la Convenció — termes de referència fixats en les resolucions parlamentàries de 2012— la seva funció principal consistiria en realitzar propostes, a partir d'un guió previ elaborat pel Govern, sobre les reformes que calia emprendre. No es plantejava, per tant, una reforma constitucional global, sinó emmarcada per un llistat governamental. Aquest aspecte motivà algunes de les crítiques més dures en el moment d'instaurar-se l'assemblea, ja que l'entitat de les matèries recollides —les quals no ocupaven un lloc central en el debat sobre les reformes— semblava relegar un projecte ambiciós a qüestions «relativament inconseqüents»²⁸ o a «un conjunt de trivialitats».²⁹

Concretament, les qüestions encomanades a la Convenció —que finalment coincidiren amb les previstes en el programa del Govern— eren les següents: revisió del sistema electoral parlamentari; reducció del mandat presidencial de set a cinc

28 O'MAHONEY, «This so-called Constitutional Convention is a charade».

29 O'TOOLE, «We Ourselves Are Fit to Make a New Republic».

25 BEHAVIOUR & ATTITUDES, *Constitutional Convention — Members of the Public Recruitment Process*.

La transparència va motivar diverses crítiques: no es van donar a conèixer les pautes per fixar l'agenda, ordenar els debats, seleccionar els experts que hi intervenien...

anys, amb vinculació de l'elecció a la celebració de les eleccions locals i al Parlament Europeu; matrimoni entre persones del mateix sexe; reforma del precepte constitucional relatiu al treball de les dones a la llar i potenciar la participació d'aquestes en la vida pública; supressió del delictes de blasfèmia de la Constitució i reducció, de divuit a disset anys, de l'edat mínima per votar.

D'entre aquests temes, el més transcendent socialment, relatiu al matrimoni homosexual, no suscitava una visió unànime dins dels partits coalitats en el Govern, de manera que el seu traspàs a la convenció va poder interpretar-se com una manera d'evitar el cost polític i la responsabilitat de liderar aquest assumpte.³⁰

Les Resolucions parlamentàries de 2012 preveïen expressament la possibilitat de la Convenció de fer propostes noves, que podrien significar la introducció d'altres matèries per reformar la Constitució. Tanmateix, es fixava una prioritat en el tractament dels temes proposats pel

Govern, el qual, fins i tot, establí l'ordre d'examen dels assumptes —així, en els dos primers mesos la Convenció s'havia de pronunciar sobre la reducció del mandat presidencial i l'avenç de l'edat per votar. A més, altres temes inclosos en el programa polític de reformes més ampli —com ara l'abolició del Senat o el reforçament dels drets dels nens—, sobre els quals ja existia un compromís de sotmetre'ls a referèndum, varen restar fora de l'agenda de la Convenció constitucional.

La pràctica de la Convenció constitucional

La tasca de la Convenció constitucional es va allargar durant divuit mesos. La presidència, designada amb cert retard pel Govern a finals d'octubre de 2012, va recaure finalment en Tom Arnold, un economista que era el màxim directiu de l'agència humanitària irlandesa Concern Worldwide i cap del consell assessor del diari *Irish Times*. Després de constituir-se formalment el desembre de 2012, les sessions de treball s'iniciaren el gener de 2013 i varen finalitzar el 31 de març de 2014 —el Parlament va admetre ampliar tres mesos més

el termini inicial de dotze mesos. En total, el plenari de l'assemblea es va reunir deu caps de setmana, amb sessions de dia i mig, en diverses ciutats i poblacions del país.³¹

Pel que fa al funcionament intern de la Convenció —segons exposava el president Arnold el gener de 2014 davant el Senat—³² durant les sessions es varen respectar els principis d'obertura, equanimitat, igualtat de vot, eficiència i col·legialitat.³³ Les opinions dels ciutadans participants coincidien a mostrar també un grau de satisfacció elevat amb l'experiència i una valoració similar transmetien els representants polítics, que semblaven més persuadits per la capacitat d'implicació real del ciutadans en els assumptes públics.

Tanmateix, el funcionament de la Convenció, caracteritzat per certa manca de transparència, va motivar diverses crítiques. Tot i que les ses-

³¹ La informació es troba disponible a: <www.constitution.ie>.

³² En concret, aquesta exposició es va produir el 16 de gener de 2014. Es pot visualitzar a través del portal del senat. www.oieachtas.ie

³³ ARNOLD, «Inside the Convention on the Constitution».

³⁰ WHELAN, «Constitutional Convention Will Have its Remit Severely Pruned».

L'abast poc ambiciós de les recomanacions en matèria de drets socials i de drets de les dones són les principals crítiques que van rebre els informes finals de la Convenció

sions del plenari varen ser retransmeses en temps real, no es varen donar a conèixer les pautes seguides en la fixació de l'agenda interna, l'ordenació dels debats i la selecció dels experts escoltats pels membres de l'assemblea abans de les discussions i votacions dels temes. L'objecció no deixa de ser rellevant, atesa la incidència dels aspectes procedimentals per tal de garantir la deliberació genuïna que condiciona el valor afegit de la participació ciutadana en la presa de decisions constitucionals. Sembla evident el caràcter no neutral de les regles procedimentals —a través de les quals es distribueix poder i capacitat d'influència als participants— a l'hora de traslladar la diversitat de posicions individuals en una voluntat col·lectiva.³⁴

Una segona qüestió controvertida va afectar el paper dels *lobbys* en el funcionament de la Convenció. Un cop desestimades les demandes inicials dels grups socials organitzats de comptar amb una representació específica dins l'assemblea —també qüestionades per algun autor quant

a la seva legitimitat democràtica—³⁵ la preocupació principal era la de protegir els membres de l'assemblea de les pressions *lobbístiques*. Una mesura va consistir en habilitar procediments específics per tal que els grups socials poguessin fer arribar les propostes o demandes a la Convenció. Amb tot, no es va indicar quin seria el criteri utilitzat per a l'examen i valoració d'aquestes propostes.³⁶

A la pràctica, sembla que els grups socials actius en l'anomenat tercer sector varen influir en la tria de dels drets socioeconòmics com a tema addicional del debat de la Convenció, més enllà de la llista del Govern.³⁷

Un darrer factor condicionant del funcionament de la Convenció s'ha vinculat amb el suport financer limitat amb què comptà —1.367 milions d'euros per als tres anys. Aquesta crítica sembla més difícilment sostenible, ateses les circumstàncies de crisi econòmica on s'emmarca la

iniciativa, si bé s'ha pogut emfasitzar la seva relació amb els problemes assenyalats d'organització interna i les dificultats consegüents per complir certes bones pràctiques identificades per la teoria de la democràcia deliberativa.³⁸ El suport administratiu de l'òrgan va correspondre al Departament de la Presidència, que hi destinà quatre funcionaris.

Els resultats del treball de la Convenció es varen plasmar en nou informes sectorials: vuit sobre els temes proposats pel Govern i el darrer sobre els dos temes introduïts per la mateixa Convenció —la reforma de la cambra baixa i els drets econòmics, socials i culturals. L'informe final, on figurava la proposta d'establiment d'una nova convenció per debatre sobre temes com les polítiques mediambientals i la reforma del govern local, es va publicar el 15 de gener del 2016. Si bé la qualitat dels treballs de la Convenció fou generalment elogiada, el contingut d'algunes de les seves propostes varen rebre crítiques, entre d'altres: l'abast poc ambiciós de les recomanacions

35 O'DOWD, «The Constitutional Convention: A Comment», 483, 488-489.

36 La literatura citada apunta les conseqüències diverses que els distints mètodes possibles —des d'una mostra estadística a la subjecció a l'avaluació per experts— tindrien en termes de legitimitat.

37 CAROLAN, *op. cit.*, 744-745.

38 CAROLAN, *op. cit.*, 740, 741.

34 KLEIN i SAJO, «Constitution-Making: Process and Substance», 419, 435.

De les 38 recomanacions formulades per la Convenció, divuit requerien canvis constitucionals. D'aquestes, fins avui, només se n'han tramitat dues

en matèria de drets socials³⁹ i de drets de les dones,⁴⁰ o bé l'inesperat rebuig d'algunes de les propostes del Govern —com ara la reducció del mandat del president de set a cinc anys i fer coincidir les eleccions europees i locals.

De les 38 recomanacions formulades per la Convenció constitucional, divuit requerien canvis constitucionals. L'abast d'aquestes recomanacions —i la mateixa posició de la Convenció en tot el procés— venia delimitat per l'obligació del Govern de donar-hi resposta formal, per a la qual cosa aquell tenia un termini de quatre mesos —en la pràctica, incomplet reiteradament. Només si el Govern, juntament amb el Parlament, les acceptava, les recomanacions es tramitarien pel procediment

de reforma constitucional, o bé com a simples lleis ordinàries si la matèria no ho requeria.

El referèndum sobre la reforma constitucional de 2015

D'entre les propostes de la Convenció que implicaven una modificació del text constitucional, a dia d'avui només dues s'han sotmès a referèndum: l'esmena constitucional número 34, relativa a la introducció del matrimoni entre persones del mateix sexe (article 41 de la Constitució); i l'esmena número 35, sobre la reducció de l'edat mínima per ser elegible com a cap de l'Estat (article 12.4.1 de la Constitució). Altres temes han estat rebutjats o qualificats com a no prioritaris per part del Govern,⁴¹ o bé s'ha reenviat a un estudi ulterior en seu parlamentària o governamental.

El dia 22 de maig de 2015, els ciutadans irlandesos majors de divuit

anys —la impossibilitat de votar dels residents a l'estranger va generar força polèmica— eren cridats a pronunciar-se a les urnes, en una convocatòria doble, sobre les esmenes constitucionals números 34 i 35. D'acord amb la normativa reguladora del referèndum — la Llei electoral de 1992 i la Llei de referèndum de 1994, subjectes a diverses modificacions—, la campanya prèvia a la votació, que té lloc a Irlanda en dia laborable, es va allargar durant dos mesos.

Centrada bàsicament en el tema del matrimoni homosexual, la campanya va caracteritzar-se per l'absència de confrontació política amb els partits de l'oposició —el Fianna Fáil, el Sinn Féin i altres partits més petits— i per l'àmplia mobilització social, amb un paper rellevant de la població jove. Diverses organitzacions activistes —especialment, el Gay + Lesbian Equality Network i l'Irish Council for Civil Liberties— contribuïren a reforçar la posició del «Sí» en el referèndum. Els eslògans es referien al suport a la igualtat o de manera més simple invitaven a votar «Sí» —com el *Vótáil Tá* del Fianna Fáil. Fins i tot, directius de companyies

39 En la darrera sessió plenària de febrer de 2014, la Convenció va recomanar la inclusió dins la Constitució del dret a l'habitatge, a la seguretat social, als serveis de salut bàsics, els drets dels discapacitats, drets culturals i drets reconeguts per Pacte Internacional dels Drets Econòmics, Socials i Culturals de l'ONU de 1966.

40 En relació a aquest punt, en la sessió del 16 i 17 de febrer de 2013, per una votació ajustada de 50% en contra i 49% a favor, la Convenció rebutjà la inclusió d'una clàusula d'acció positiva en la Constitució, si bé s'acceptà per una majoria del 62%, i un 37% en contra, la proposta d'incloure una clàusula específica sobre la igualtat per raó de gènere.

41 Entre les temes aparcats provisionalment pel Govern hi havia la recomanació de la Convenció de rebaixar l'edat de vot als setze anys —el Govern proposava inicialment els disset anys— o la relativa a la prohibició d'incitació a l'odi religiós, que substituïa la proposta governamental d'eliminació del delictes de blasfèmia.

L'experiment irlandès de democràcia deliberativa destaca pel fet de ser l'únic que ha comptat amb el suport ple dels partits i de l'establishment polític

mercantils i transnacionals es varen posicionar a favor del «Sí», adduint que milloraria l'atractiu econòmic d'Irlanda. La posició del «No» tenia uns abanderats més dispersos —per exemple, l'organització religiosa Iona Institute— i és significatiu el paper poc bel·ligerant de l'Església catòlica que —en contrast amb un passat no massa llunyà— optava el febrer de 2015 per no posicionar-se i recomanar votar «en consciència».⁴²

Tot i que el doble referèndum semblava pràcticament guanyat, aquestes expectatives no s'acompliran del tot. En efecte, el «Sí» es va imposar en la votació de la reforma número 34 que introduïa en l'article de la Constitució referent a la institució matrimonial la clàusula següent: *«El matrimoni pot contreure's d'acord amb la llei per dues persones sense distinció quant al sexe»*. Amb una participació del 60,52%, el «Sí» va assolir el 62,07% —en front del 37,93% del «No»— i a més va guanyar en totes les circumscripcions,

excepte la de Roscommon-South Leitrim —a la part Nord de l'illa, de caràcter eminentment agrícola i on es concentra la població més envellida i amb unes conviccions catòliques profundes.

Formalment, l'origen de l'esmena 34 es troba en una recomanació realitzada per la Convenció constitucional —sessió celebrada el 13 i 14 de abril de 2013, on aconseguí el suport del 79% dels seus membres. Tanmateix, el tema del matrimoni homosexual ja figurava en el guió previ del Govern —el qual, com s'ha dit més amunt, el traspassà a la Convenció en absència d'una postura unitària dels partits coalitats—, de manera que la Convenció constitucional es feia seva una proposta d'origen governamental, la qual aconseguia finalment un ampli suport social i polític. Irlanda es convertia així en el primer país on el matrimoni entre persones del mateix sexe s'adoptava per votació popular.

Diversament, en el referèndum sobre la reducció de l'edat de 35 a 21 anys per ser candidat a president de la República —l'esmena número 35—, una majoria molt àmplia

del 73,06% va optar pel «No». El rebuig fou compartit per totes les circumscripcions electorals. Sembla que, un cop més, la negativa ciutadana s'ha de vincular amb la reticència vers aquelles propostes que responen a interessos vistos com propis de les elits o, si més no, desconnectades de les necessitats «reals» de la població; sense negar amb això que una part del vot negatiu es pogués vincular directament amb el contingut propi de la pregunta —relatiu al grau de maduresa i experiència requerida per optar al càrrec presidencial.

La dada que convé destacar és que l'esmena número 35 tenia un origen directe en els treballs de la Convenció, la qual se separava en aquest punt del guió del Govern —en la reunió dels dies 26 i 27 de gener de 2013 es va adoptar la recomanació per un marge estret, d'un 50% a favor, enfront d'un 47% de vots en contra, i un 3% d'indecisos.

Els resultats de la consulta referendària comporten una paradoxa aparent: el fracàs de l'esmena constitucional originada en el si de la Convenció, en contrast amb

⁴² Per una descripció detallada veure SEIJAS, «La trigésima cuarta reforma de la constitución irlandesa: A propósito del referéndum de 22 de mayo de 2015 sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo».

Malgrat tot, no semblen infundades les opinions segons les quals la Convenció hauria servit als partits per dilatar l'adopció de certes reformes constitucionals de major envergadura

l'aprovació final de l'esmena introduïda a proposta del Govern. Uns resultats que demanen, però, ésser contextualitzats per una valoració més general sobre l'abast i els límits d'aquesta experiència de democràcia deliberativa.

Valoració sobre l'experiència irlandesa

Són moltes i diverses les reflexions que la darrera reforma de la Constitució d'Irlanda pot suscitar a un observador extern, segons l'aspecte del procediment en què es pari l'atenció o la perspectiva adoptada. L'experiment irlandès de democràcia deliberativa destaca pel fet de ser l'únic —en comparació amb d'altres precedents— que ha comptat amb el suport ple dels partits i de l'*establishment* polític, de manera que la Convenció constitucional esdevé una mostra rellevant de com la deliberació en assemblees ciutadanes pot funcionar en les condicions del món real.

A més, tot i que en l'anàlisi precedent se n'han destacat certes febleses, l'experiència de la Convenció constitucional ha suscitat nombroses

valoracions positives, tant per part dels participants directes com dels observadors més propers. El seu èxit —si més no relatiu— vindria recolzat per les propostes dels partits irlandesos, en el marc dels comicis de 24 de febrer de 2016, d'utilitzar el mateix mètode en la reforma constitucional —en concret, pel que fa al tema de l'avortament—, com també per les propostes polítiques i acadèmiques d'exportar-lo a realitats properes, com el Regne Unit.⁴³

Una valoració general de l'opció d'encomanar la deliberació sobre qüestions constitucionals a fòrums integrats per ciutadans ordinaris —amb o sense electes— ha d'incloure també la reflexió sobre en quina mesura la Convenció irlandesa s'ha apropiat a l'objectiu teòric de garantir un espai idealment deliberatiu, en termes de capacitat de representar allò que el poble opinaria en condicions òptimes d'igualtat política i deliberació.⁴⁴ Des d'aquesta perspectiva, de l'anàlisi de les forteses

i febleses en la configuració i el funcionament de la Convenció irlandesa, se'n desprenen nombrosos punts d'interès en relació amb els objectius d'involucrar la ciutadania en el debat polític constitucional i d'enfortiment de la mateixa idea constitucional.

Amb tot, la pregunta principal seria la relativa als límits d'aquest procés de democràcia deliberativa per impulsar i facilitar dur a terme les reformes estructurals necessàries en l'organització política i econòmica d'Irlanda.⁴⁵ En aquest sentit, la Convenció constitucional s'ha mostrat útil per promoure el consens polític i social sobre una qüestió delicada, en el marc de la societat irlandesa, com és la relativa al matrimoni entre persones del mateix sexe. Però, ateses les limitacions imposades a la seva agenda i el seu funcionament, no semblen infundades les opinions segons les quals aquella hauria servit als partits polítics per dilatar en el temps l'adopció de certes reformes constitucionals de major envergadura.

43 FARRELL, «The Irish Constitutional Convention Offers a Potential Route-Map for Renewing UK Democracy».

44 FISHKIN, *When People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, 83.

45 Sobre la qüestió veure WALL, «Change We Can Believe In? Ireland's Constitutional Convention Has Delivered»; i BACIK, «Can a Constitutional Convention Offer Real and Radical Change».

Irlanda és el primer país on el matrimoni entre persones del mateix sexe s'ha adoptat per votació popular

A la vista també dels resultats ambivalents del referèndum de 2015 no sembla, doncs, que la inclusió d'aquest mètode participatiu hagi comportat una alteració significativa en la «cultura de reforma constitucional» pròpia d'Irlanda, si bé el futur pot fer canviar aquesta percepció. ■

■ Bibliografia

ARNOLD, Tom. «Inside the Convention on the Constitution» [en línia]. A *The Irish Times*, d'1 d'abril de 2014. Disponible a: <www.irishtimes.com>.

BACIK, Ivana. «Can a Constitutional Convention Offer Real and Radical Change» [en línia]. A *Democratic Audit*, de 15 de gener de 2015. Disponible a: <www.opendemocracy.net>.

BEHAVIOUR & ATTITUDES. *Constitutional Convention — Members of the Public Recruitment Process* [en línia]. Disponible a: <www.constitution.ie>.

CAROLAN, Eoin. «Ireland Constitutional Convention: Behind the hype about citizen-led constitutional change». A *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, p. 733-748, núm. 3, 2015.

CASEY, James. *Constitutional Law in Ireland*. Dublín: Round Hall Sweet & Maxwell, 2000.

CHAMBERS, Simone. «Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?». A *Political Theory*, vol. 37, núm. 3, p. 323-350, 2009.

«Citizens Have Shown They Are Not Afraid to Row Against Convention» [en línia]. A *The Irish Times*, de 10 de juny de 2013. Disponible a: <www.irishtimes.com>.

FARRELL, David, O'MALLEY, Eoin i SUITER, Jane. «Deliberative Democracy in Action Irish-Style: The 2011 "We the Citizens" Pilot Citizens Assembly». A *Irish Political Studies*, núm. 28, p. 99-113, 2013.

FARRELL, David. «The Irish Constitutional Convention Offers a Potential Route-Map for Renewing UK Democracy» [en línia]. A *Democratic Audit*, de 15 d'octubre de 2014. Disponible a: <www.democraticaudit.caom>.

FISHKIN, James. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

GALLAGHER, Michael. «The changing Constitution». A COAKLEY, John i GALLAGHER, Michael (eds.). *Politics in the Republic of Ireland*. Londres: Routledge i PSAI Press.

GINSBURG, Tim i MELTON, James. «Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amending difficulty». *Chicago Unbound*. Chicago: University of Chicago Law School, 2014.

HARDIMAN, Niamh. *Irish Governance in crisis*. Manchester: Manchester University Press, 2012.

KLEIN, Claude i SAJO, András. «Constitution-Making: Process and Substance». A ROSENFELD, Michel i SAJO, András (eds.). *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University, 2012.

MARTÍNEZ, José Manuel. «La reforma constitucional y el referéndum en Irlanda: A propósito de Niza». A *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 7, 2001.

MCGREEVY, Ronan. «Citizens in Convention Need “Strong Backing”» [en línia]. A *The Irish Times*, de 3 de novembre de 2012. Disponible a: <www.irishtimes.com>.

O'DOWD, John. «The Constitutional Convention: A Comment». A CAROLAN, Eoin. *The Constitution of Ireland: Perspectives and Prospects*. Londres: Bloomsbury Professional, 2012.

O'NEILL, Bairbre. «The referendum process in Ireland». A *Irish Jurist*, núm. 35, 2000.

O'SULLIVAN, Michael. «We need a political system that encourages strategic thinking». [en línia] A *Irish Times*, de 14 d'abril de 2009. Disponible a: <www.irishtimes.com>.

O'MAHONEY, Conor. «This so-called Constitutional Convention is a charade» [en línia]. A *Irish Times*, de 7 de juliol de 2012. Disponible a: <www.irishtimes.com>.

O'TOOLE, Fintan. «We Ourselves Are Fit to Make a New Republic» [en línia]. A *The Irish Times*, d'11 de setembre de 2012. Disponible a: <www.irishtimes.com>.

SÁENZ, Eva. «¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referendums a la luz de la experiencia irlandesa». A *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 20, 2013.

SEIJAS, Esther. «La trigésima cuarta reforma de la constitución irlandesa: A propósito del referéndum de 22 de mayo de 2015 sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo»

[en línia]. A *Revista catalana de dret públic*, de 27 de maig de 2015. Disponible a: <www.eapc-rcdp.blog.gencat.cat>.

SEIJAS, Esther. «Irlanda: reforma constitucional versus convención constitucional. Análisis del déjà vu de Irlanda desde la perspectiva de la reforma constitucional espanyola». A *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, 2012.

SHERLOCK, Ann. «Constitutional Change, Referenda and the Courts in Ireland». A *Public Law*, Spring, 1997.

WALL, Matthew. «Change We Can Believe In? Ireland's Constitutional Convention Has Delivered» [en línia]. A *TheJournal.ie*, de 23 de juliol de 2013. Disponible a: <www.thejournal.ie>.

WHELAN, N. «Constitutional Convention Will Have its Remit Severely Pruned» [en línia]. A *The Irish Times*, de 25 de febrer de 2012. Disponible a: <www.irishtimes.com>.