

Participació, representació, transparència

Informe per a la Llei electoral de Catalunya

Comissió d'experts creada per Acord
del Govern de 27 de març de 2007



Generalitat de Catalunya
**Departament de Governació
i Administracions Públiques**

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

Participació, representació, transparència : informe per a la Llei Electoral de Catalunya

ISBN 978-84-393-7638-5

I. Catalunya. Departament de Governació i Administracions Públiques

1. Dret electoral - Catalunya 2. Representació proporcional - Catalunya 3. Eleccions - Catalunya

342.8(467.1)

© Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Administracions Públiques
1a edició: desembre de 2007
Tiratge: 1.500 exemplars
ISBN: 978-84-393-7638-5
Dipòsit legal: B: 51877-2007
Disseny, maquetació i impressió: gama, sl

Presentació

El llibre que teniu a les mans és el document que recull els treballs previs a la redacció de la Llei electoral de Catalunya. Des del Departament de Governació i Administracions Públiques hem impulsat l'elaboració d'aquests treballs encarregant-ne la redacció a una Comissió d'experts en matèria electoral, com a punt de partida que faciliti el consens entre tots els partits polítics en un àmbit tan sensible com l'electoral.

La disposició transitòria estatutària provisional que regulava el sistema electoral català ens va remetre a les normes vigents per a les eleccions al Congrés dels Diputats de les Corts Generals. Tanmateix, malgrat els molts anys transcorreguts, la prevista llei electoral no s'ha arribat a aprovar. Catalunya és l'única comunitat autònoma de l'Estat espanyol que no té una llei electoral pròpia i no ha exercit la seva sobirania absolutament plena en aquest àmbit.

Per aquest motiu, per intentar oferir un text que compti amb el consens de tothom i perquè el Parlament de Catalunya pugui aprovar definitivament una llei electoral pròpia, el Departament va proposar al Govern de la Generalitat la constitució de la Comissió esmentada. L'acord es va dur a terme el 27 de març de 2007 i després de mesos de treball aquest n'és l'informe i el resultat.

La Comissió ha treballat sense influències externes i amb plena independència, amb la voluntat de presentar una proposta rigorosa en els continguts però alhora viable legalment i políticament.

El document que publiquem és el resultat de l'esforç dels membres de la Comissió, als quals agraeixo la dedicació, l'interès i la disponibilitat que hi han esmerçat. També agraeixo als membres de la Comissió, senyors Agustí Bosch Gardella, Joan Botella Corral, Jaume Magre Ferran, Josep M. Reniu Vilamala i Jordi Saurret Pont, i al seu president, senyor Josep M. Colomer Calsina, la voluntat d'assumir un únic document col·lectiu com a expressió de l'alternativa més real i possible.

JOAN PUIGCERCÓS I BOIXASSA

Conseller de Governació i Administracions Públiques

Índex

Preàmbul	9
Presentació	9
Objectius i criteris	11
Resum de propostes	15
1. Participació	19
Factors de la participació electoral	20
Campanya institucional	27
Data i horari de votació	28
Vot anticipat	30
Vot electrònic	33
Presentació de candidatures	37
Paritat d'homes i dones	39
Compatibilitat i reelecció dels diputats	43
2. Representació	51
Nombre total d'escons	52
Circumscripcions electorals	57
Prorratg d'escons	60
Fórmula d'assignació d'escons	69
Barrera mínima	71

Representació proporcional i territorial	74
Forma de vot	78
3. Transparència	91
Campanya electoral	92
Mitjans de comunicació	96
Sondejos preelectorals	104
Despeses i subvencions	108
Sindicatura Electoral de Catalunya	117
Annexos	131
Legislació	131
Recull de les 50 propostes	136
Quadres	
1. Participació en eleccions separades i simultànies	26
2. Dones diputades als parlaments dels països europeus	42
3. Percentatge de diputats alcaldes al Parlament de Catalunya	45
4. Reelecció dels diputats al Parlament de Catalunya	47
5. Antiguitat dels diputats al Parlament de Catalunya	48
6. Nombre d'escons de parlaments amb 6-8 milions d'habitants	55
7. Nombre d'escons dels parlaments de les comunitats autònomes	56
8. Nombre mitjà d'escons dels parlaments no estatals	56
9. Macrocefàlia a les comunitats autònomes multiprovincials	64
10. Circumscripcions i prorratgeig dels parlaments autonòmics	65

11. Escons mínims per circumscripció	66
12. Catalans a l'exterior	68
13. Barrera mínima a les comunitats autònomes	73
14. Proposta: barreres efectives	78
15. Els mitjans de comunicació audiovisuals en els processos electorals	102
16. Finançament de les campanyes electorals	114
17. Composició i competències de les juntes electorals autonòmiques	127

Gràfics

1. Participació electoral a Catalunya, 1977-2007	21
2. Model de papereta	87
3. Control de la qualitat dels sondejos	107

Mapes

1. Mapa anamòrfic de població	64
2. Proposta de circumscripcions electorals	67

Preàmbul

Presentació

El Govern de la Generalitat, amb el vistiplau dels grups parlamentaris, va aprovar la creació d'una Comissió d'experts per realitzar els treballs previs a la redacció de la Llei electoral de Catalunya. L'Acord de Govern de 27 de març de 2007 diu que «El Govern ha considerat necessari crear aquesta Comissió abans de la ponència conjunta en el Parlament, per tal que els experts en matèria electoral elaborin els treballs que serviran de punt de partida de la futura llei». Com a motiu d'aquest Acord, «el Consell de Govern considera que la Llei electoral de Catalunya és una norma que ha de ser acceptada per tots els ciutadans i, per tant, ha de sortir del consens de tots els grups polítics». S'hi preveu que la Comissió tindrà un informe acabat abans del 30 de juny de 2007.

La Comissió està formada per les persones següents:

President: Josep M. Colomer Calsina

Vocals: Agustí Bosch Gardella
Joan Botella Corral
Jaume Magre Ferran
Josep M. Reniu Vilamala
Jordi Sauret Pont

Actua com a secretari Josep Rovira Tarragó, del Departament de Governació i Administracions Públiques.

La Comissió ha estat treballant durant més de tres mesos, de març a juny de 2007. Ha fet vint-i-dues reunions plenàries, sempre a la seu del Departament de Governació i Administracions Públiques. Els membres de la Comissió també han portat a terme consultes amb altres experts i entrevistes amb dirigents i membres destacats dels partits polítics representats al Parlament de Catalunya. La Comissió vol agrair, en particular, les opinions i els suggeriments expressats per Jordi Capo, Ferran Requejo, Joan Subirats i Josep M. Vallès, catedràtics de ciència política, i les aportacions de Jesús Burgueño, geògraf i membre de la Comissió d'experts sobre l'organització territorial de Catalunya del 2000, Gabriel Colomé, director del Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat, i Rafael Morales, auditor supervisor de la Sindicatura de Comptes de Catalunya.

La Comissió ha treballat amb plena independència de criteri i amb la voluntat de presentar una proposta basada tant en l'amplitud i el rigor dels coneixements com en la seva viabilitat legal i política. El resultat és aquest Informe, que no reflecteix enterament l'opinió personal de cap dels membres de la Comissió, sinó que és assumit col·lectivament per tots. Cadascun i tots els membres de la Comissió han expressat opinions diferents en algun dels temes tractats en l'Informe. Però tots ells han convingut a fer-les constar només en les actes de les reunions i, a través d'àmplies deliberacions col·lectives i després de ponderar els avantatges i els inconvenients de les diverses alternatives, donar suport al conjunt de les propostes aquí recollides com un punt focal per a la trobada i l'acord. Aquest Informe no és, doncs, una contribució acadèmica més ni una simple derivació de les ofertes que han fet els partits polítics en diferents moments. En aquest Informe presentem una

proposta amb la intenció –com diu l'Acord de Govern que va nomenar la Comissió– que pugui ser «acceptada per tots els ciutadans», que sigui capaç d'obtenir «el consens de tots els grups polítics» i que serveixi de «punt de partida» de la futura Llei electoral.

Objectius i criteris

Les eleccions al Parlament de Catalunya que han tingut lloc des del 1980 han estat regulades per l'Estatut d'autonomia del 1979, el qual va establir els principis de representació proporcional i de representació de totes les zones del territori i es va remetre a la futura Llei electoral que aprovés el Parlament. Per a les primeres eleccions, la disposició transitòria 4a es va limitar a fixar com a circumscripcions electorals les quatre províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, així com un prorrateig d'escons entre aquestes, i a assignar les competències d'organització i justícia electorals a les juntes provincials electorals i a l'Audiència Territorial de Barcelona. En tots els altres aspectes, es va remetre a les normes vigents per a les eleccions al Congrés dels Diputats de les Corts Generals. Tanmateix, malgrat els molts anys transcorreguts, la prevista llei electoral no s'ha arribat a aprovar. Catalunya és l'única comunitat autònoma de l'Estat espanyol que no té una llei electoral pròpia.

Malgrat que és provisional, el règim electoral vigent des del 1979 ha donat uns bons resultats. Ha permès una representació democràtica, un moderat multipartidisme i l'alternança de diferents majories polítiques de govern. En particular, ha assolit un nivell de proporcionalitat molt alt, que no es correspon amb algunes crítiques poc fonamentades que ha rebut. Però les normes vigents també han estat objecte de crítiques diverses i de controvèrsia política.

Se'ls ha retret que tendeixen a produir un biaix de sobrerrepresentació d'alguns partits i de subrepresentació d'altres en la distribució d'escons. Particularment, arran dels resultats de les eleccions del 1999 i del 2003, es va criticar que l'ordre d'alguns partits en escons fos diferent de l'ordre en vots obtinguts. Arran de les eleccions del 2006, va haver-hi demandes que es facilités la formació de govern pel partit més votat. Recentment també hi ha hagut planys pels nivells d'abstenció electoral, crítiques a la distància entre els ciutadans i els partits polítics i propostes per a un sistema electoral que incentivi més la participació i la proximitat entre els electors i els representants.

El nou Estatut d'autonomia vigent des del 2006 estableix que el règim electoral serà regulat per una nova llei del Parlament aprovada per una majoria qualificada de dues terceres parts dels diputats (EAC, article 56). Les propostes que presentem en aquest Informe pretenen respondre positivament a algunes de les demandes i expectatives que s'han expressat.

Concretament, les propostes d'aquest Informe responen als criteris normatius següents:

- Participació electoral.
- Representació proporcional.
- Representació de les diverses zones del territori.
- Proximitat entre votants i representants.
- Transparència i autogovern democràtics del procés electoral.

Així mateix, la Comissió considera que el funcionament de les normes electorals bàsiques ha de poder ser copsat fàcilment per la major part dels ciutadans gràcies a la seva relativa simplicitat.

En l'argumentació de les propostes d'aquest Informe es té en compte que la futura legislació sobre el règim electoral de Catalu-

nya està condicionada per normes contingudes en la Constitució espanyola (CE 1978) i en l'Estatut català (EAC 2006), així com en la Llei orgànica del règim electoral general (LOREG 1985) i les seves modificacions, inclosa la Llei per a la igualtat efectiva de dones i homes (3/2007) (vegeu els annexos). Els condicionants imposats pel marc legal vigent a una Llei electoral de Catalunya són, en alguns temes, força restrictius i fan que algunes alternatives que podrien ser desitjables siguin, de fet, inviables en el context polític i institucional actual. Hem entès que l'encàrrec que se'ns havia fet no era el de dissenyar un model ideal de llei electoral, sinó una proposta viable que pugui ser considerada la millor de les possibles en la situació actual.

En les pàgines següents, per tal de poder analitzar les diverses alternatives, es presenten dades comparades sobre les regles i els procediments electorals que s'utilitzen en altres països del món. També es consideren els precedents al nostre país. De cada alternativa es ponderen les conseqüències conegudes i previsible, els avantatges i els inconvenients, segons els coneixements proporcionats per la ciència política i altres disciplines i pels estudis empírics de la nostra realitat. Cadascuna de les alternatives sotmesa a anàlisi és valorada segons la seva correspondència amb els criteris normatius abans esmentats.

L'Informe està organitzat en tres parts. En la primera s'analitzen diversos elements que poden afavorir la participació electoral. D'una banda, la participació electoral pot estar incentivada per les campanyes institucionals, per l'ampliació de la jornada i l'horari de votació i per les oportunitats de votar anticipadament, és a dir, des de l'inici de la campanya electoral, bé en persona, bé per correu o per Internet. D'altra banda, la regulació del sufragi passiu ha d'incloure normes sobre la presentació de candidatures, la presència d'homes i dones i les inelegibilitats i incompatibilitats dels diputats.

En la segona part de l'Informe s'analitzen els elements principals del sistema de representació: el nombre d'escons del Parlament, les circumscripcions electorals, el prorrateig d'escons entre les circumscripcions, la fórmula d'assignació d'escons i la barrera mínima per entrar en el repartiment. Les alternatives que proposem responen a dos dels criteris abans esmentats: la representació proporcional i la representació territorial. Així mateix, s'analitza la forma de vot, la qual pot permetre que el votant triï una llista de partit o també alguns candidats individuals. Aquest element pot tenir una gran influència en un altre criteri: les relacions de proximitat entre els electors i els elegits.

En la tercera part s'analitzen diversos aspectes que afavoreixen la transparència en l'organització del procés electoral. S'hi inclouen les normes sobre campanyes i precampanyes, les relacions entre les candidatures i els mitjans de comunicació, la publicació de sondejos preelectorals i el finançament de les campanyes electorals. Proposem la creació d'una Sindicatura Electoral de Catalunya com a institució primordial d'un autogovern electoral imparcial i democràtic.

En el recull final presentem les nostres 50 propostes per a la Llei electoral de Catalunya.

En aquest Informe no hem pres en consideració alternatives electorals i institucionals que han estat llançades al debat públic en algun moment, però que serien incompatibles amb l'actual marc constitucional, estatutari i legal, com, per exemple, un sistema electoral basat en la regla de la majoria (que seria contrari al principi de la representació proporcional) o l'elecció separada del Parlament i del president de la Generalitat (que seria contrària al règim parlamentari). Tampoc hi hem inclòs qüestions que no corresponen a una llei electoral, sinó a altres àmbits legislatius, com les relacionades amb el finançament dels partits polítics fora de les campanyes

electorals, les normes internes del Parlament per a l'elecció del president de la Generalitat o la hipotètica limitació del seu mandat.

Les propostes que presentem són exclusivament per a les eleccions del Parlament de Catalunya. No hem considerat altres tipus d'eleccions, com les dels ajuntaments, el Congrés dels Diputats, el Senat, el Parlament Europeu, el Consell General de la Vall d'Aran i el Consell de les Comunitats Catalanes a l'Exterior, ni les indirectes, com els consells comarcals i les diputacions, ni les consultes populars de la Generalitat i dels ajuntaments. Les normes per a aquestes altres eleccions i votacions també mereixerien una revisió crítica i, possiblement, la consideració de noves propostes, però això no correspon a aquest Informe.

Resum de propostes

Participació electoral

- Vot anticipat en persona, en oficines de Correus, durant 14 dies des de l'inici de la campanya electoral.
- Introducció del vot per Internet amb condicions tècniques que garanteixin l'acreditació del votant, el secret del vot i la fiabilitat del recompte de vots.
- Publicitat dels procediments pels quals els partits polítics, les coalicions i les federacions seleccionen els candidats electorals, segons regles democràtiques prèviament establertes.
- Participació equilibrada d'homes i dones a les candidatures, amb almenys un 40% de candidats de cadascun dels dos sexes tant en el conjunt de la llista com en cada tram de cinc noms.

Representació proporcional i representació de les zones del territori

- Manteniment del nombre de 135 escons del Parlament. Possible revisió en el futur segons els canvis en la població.
- Elecció dels diputats en set circumscripcions, corresponents als àmbits territorials en què està organitzada l'Administració de la Generalitat: Barcelona, Central, Girona, Lleida, l'Alt Pirineu i Aran, el Camp de Tarragona, i les Terres de l'Ebre.
- Eliminació de l'actual nombre màxim d'escons per a la circumscripció de Barcelona. Adjudicació d'un mínim inicial de dos escons a cadascuna de les altres sis circumscripcions i repartiment dels 123 escons restants entre totes les circumscripcions segons la població.
- Manteniment de la fórmula d'assignació d'escons als partits segons la mitjana més alta (o fórmula d'Hondt), així com de la barrera mínima d'un 3% dels vots en cada circumscripció.

Proximitat entre votants i representants

- Substitució de la llista tancada per una llista oberta o 'desbloquejada' que permeti votar la llista sencera o donar vots preferents a alguns candidats individuals. Elecció prioritària dels candidats que hagin obtingut un nombre de vots preferents superior al 5% dels vots de la candidatura.

Transparència i autogovern democràtics del procés electoral

- Prohibició d'inauguracions, presentacions, exposicions i primeres pedres des de la convocatòria de les eleccions.
- Imparcialitat i pluralisme en la informació de la ràdio i la televisió públiques sobre les campanyes electorals. Lliure accés dels informadors als actes públics realitzats per les candidatures. Debats obligatoris entre els caps de llista.
- Subvenció pública a totes les candidatures que obtinguin més del 2% dels vots vàlids a tot Catalunya o més del 3% en una circumscripció. Increment de l'import de la subvenció basada en els vots obtinguts i manteniment de la basada en els escons assignats.
- Sancions efectives als partits per excés de despesa, per acceptar donacions privades il·legals, per vulnerar normes de campanya, per no retre comptes i per no retirar la publicitat electoral.
- Creació de la Sindicatura Electoral de Catalunya com a responsable de vetllar per la legalitat dels processos electorals i de garantir els drets electorals dels ciutadans. Elecció dels seus membres pel Parlament per majoria qualificada i segons criteris d'imparcialitat, independència, competència i formalitat.

1. Participació

La participació electoral té dues cares: el sufragi actiu o dret de vot dels ciutadans i el que se sol anomenar sufragi passiu o dret a ser candidat.

Respecte del nivell col·lectiu de participació dels ciutadans a través del vot, cal dir que depèn de múltiples factors socials i institucionals que no poden ser modificats per una llei electoral. Entre les reformes imaginables per afavorir la participació, n'analitzem les més destacades i proposem diverses innovacions respecte dels elements següents:

- La jornada i l'horari de votació.
- El vot anticipat.
- El vot electrònic.

Sobre el segon tema, el sufragi passiu, analitzem en aquesta part de l'Informe els aspectes següents:

- Les condicions per a la presentació de candidatures.
- La paritat d'homes i dones a les llistes electorals.
- Les causes d'inelegibilitat i incompatibilitat.

Factors de la participació electoral

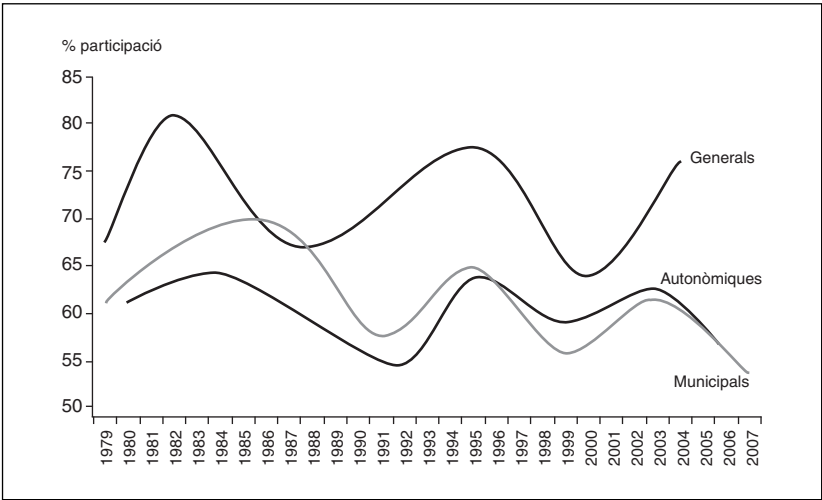
En les eleccions al Parlament de Catalunya acostuma a haver-hi un nivell de participació dels ciutadans relativament baix. De fet, Catalunya és la comunitat autònoma on hi ha menys participació en les eleccions autonòmiques, amb una mitjana d'una mica més del 60%. Aquesta participació és uns 8 punts percentuals inferior a la mitjana de totes les comunitats autònomes durant el període 1980-2007.

En alguns moments, l'elevada abstenció ha provocat preocupació o alarma sobre la identificació dels ciutadans amb les institucions i amb els partits polítics que els representen. S'ha detectat, certament, un allunyament entre els ciutadans i els representants polítics i una incomoditat o malestar amb certes actuacions que podrien afavorir el desinterès i l'abstenció. Tanmateix, en un règim de democràcia i llibertat l'abstenció electoral no necessàriament expressa un refús del sistema polític, institucional o de representació dels partits. A vegades és una expressió de relativa indiferència respecte dels temes i les alternatives polítiques proposades, així com d'aquiescència o acceptació passiva dels resultats electorals. L'augment i la disminució de la participació entre una elecció i una altra poden dependre de la importància dels temes que hi prenen relleu, de si hi ha o no situacions de crisi política i de la competitivitat entre els partits i la incertesa dels resultats esperats. L'abstenció també pot ser un comportament transitori d'alguns ciutadans en procés de revisar les seves preferències polítiques o en espera de trobar una nova opció política que més els satisfaci.

A tot arreu, les eleccions no estatals, en les quals s'inclouen les eleccions locals, les regionals o autonòmiques, així com les eleccions europees o les eleccions d'assemblea en un règim de divisió

de poders, obtenen menys participació que les eleccions al parlament o la presidència estatals. Aquesta diferència correspon a la diferent capacitat de les institucions de prendre decisions sobre temes de diversa importància. Així, en el conjunt d'Espanya hi ha una participació a les eleccions de les Corts Generals similar a la mitjana dels països europeus en l'actual període democràtic (al voltant d'un 74%). Però la participació és més baixa en les eleccions municipals i autonòmiques (un 69%) i en les europees (un 55%). Aquesta ordenació de diferents nivells de participació en diferents tipus d'eleccions es troba en totes les comunitats autònomes. A Catalunya, però, els nivells mitjans de participació en tots els tipus d'eleccions que es fan per separat –generals, autonòmiques i europees– són una mica inferiors a les mitjanes de participació en eleccions separades en altres comunitats (gràfic 1 i quadre 1). Sembla, doncs, possible i desitjable que augmentin els nivells absoluts de participació electoral.

Gràfic 1. Participació electoral a Catalunya, 1977-2007



Com tots els estudis en diferents països i períodes han mostrat, les persones amb més propensió a abstenir-se en les eleccions polítiques són les que tenen una posició desavantajosa en la societat; és a dir, les dones, els joves, els membres de minories ètniques, els immigrants recents, els qui tenen menys recursos econòmics o menys educació. Però no entrem a analitzar en aquest Informe les motivacions individuals per a l'abstenció.

Ens correspon aquí centrar-nos en els elements legals i institucionals de la participació i l'abstenció com a fenòmens col·lectius. Els estudis comparats indiquen que els elements més importants per facilitar una elevada participació electoral són els següents:

- Facilitat de registrar-se com a votant, especialment a través del registre automàtic per l'Estat, com a quasi tots els països d'Europa.
- Vot obligatori.
- Eleccions simultànies per a diverses institucions (europees, estatals, regionals, municipals), la qual cosa augmenta l'interès per participar-hi.
- Representació proporcional i multipartidisme, així com alta competitivitat electoral entre els partits.
- Altres mesures que disminueixen els costos individuals de votar, com les eleccions en dia festiu, el vot anticipat o el vot electrònic.

A Catalunya hi ha registre automàtic dels electors residents, els quals reben la documentació electoral per correu, així com un sistema de representació proporcional amb un grau notable de multipartidisme i de varietat de les opcions polítiques –dos elements favorables a la participació. En els paràgrafs següents ens centrem, doncs, en altres alternatives institucionals que podrien ser modificades per tal d'incentivar una més alta participació electoral.

Vot obligatori

La mesura més eficaç per incrementar la participació és l'obligatorietat de l'exercici del vot. Els defensors d'aquesta mesura consideren el sufragi no només com un dret dels ciutadans, sinó també com un deure i una responsabilitat. El vot obligatori es va començar a introduir en alguns països des de finals del segle XIX. Actualment hi ha obligació legal de votar a Bèlgica, Grècia, Luxemburg, Xipre, en dos territoris d'Àustria i en un cantó de Suïssa, així com a Austràlia, i també a Argentina, Brasil, Xile i, amb diversos graus de control, altres països llatinoamericans. En alguns països hi ha sancions administratives per als abstencionistes, com l'exigència d'explicacions per haver-se abstenut o d'una prova d'absència del domicili el dia de la votació, multes, presó, privació del dret de vot i d'altres drets cívics i dificultat per accedir a treballs o serveis públics, les quals incrementen el cost de l'abstenció.

Hi ha, però, bons arguments en contra del vot obligatori. Es pot considerar que els ciutadans tenen el dret d'exercir la llibertat de votar, més que no pas el deure de fer-ho. D'acord amb aquesta interpretació, és dubtós que la regulació del vot obligatori fos congruent amb la concepció dels drets individuals que ha quedat plasmada en la Constitució espanyola i en l'Estatut de Catalunya. D'altra banda, el vot obligatori, en induir a votar ciutadans amb poc interès, indiferents o poc informats sobre l'elecció, pot provocar la tria de candidatures d'una manera atzarosa, només per poder complir l'exigència legal, i distorsionar els resultats electorals. Als països on hi ha vot obligatori sol haver-hi també una alta proporció de vots en blanc i nuls. Per totes aquestes raons, no considerem adequat proposar la introducció del vot obligatori a Catalunya.

Eleccions simultànies

La celebració simultània d'eleccions a diverses institucions augmenta l'interès per votar i els nivells de participació. Així, la mitjana de participació electoral en les eleccions simultànies al parlament autonòmic i als ajuntaments en 13 comunitats autònomes és més alta que en les eleccions autonòmiques separades que han tingut lloc en quatre comunitats (un 69% i un 63%, respectivament). A Andalusia, on les eleccions autonòmiques i les municipals tenen lloc per separat, es va optar per fer les autonòmiques simultàniament amb les espanyoles (des del 1996), amb el resultat d'una participació en les autonòmiques superior a la mitjana de totes les comunitats (72%). També és indicatiu que, quan les primeres eleccions per elegir els diputats espanyols al Parlament Europeu, el 1987, es van fer coincidir amb les eleccions municipals i amb 13 eleccions autonòmiques, també hi va haver molta més participació que en les posteriors eleccions europees quan han tingut un calendari propi (69% el 1987 i una mitjana del 55% en les quatre eleccions següents en el període 1989-2004) (quadre 1).

Així, es podria argumentar que si les eleccions al Parlament de Catalunya es fessin al mateix temps que les eleccions municipals i, encara més, les eleccions a les Corts Generals, hi hauria més interès i més participació que amb els calendaris actuals. La concurrència d'eleccions a diverses institucions també comportaria votacions menys freqüents i menys fatiga electoral dels ciutadans. Es pot tenir en compte que, en els 31 anys del període 1977-2007, els ciutadans de Catalunya han pogut votar 33 vegades, és a dir, més d'una vegada a l'any com a mitjana (en 9 eleccions generals, 8 d'autonòmiques, 8 de municipals, 4 d'europees separades i 4 referèndums, mentre que la majoria dels ciutadans espanyols només han pogut votar 23 vegades).

Malgrat tot això, considerem que no és desitjable que la Llei electoral estableixi la simultaneïtat de les eleccions al Parlament de Catalunya amb eleccions d'altres tipus. Quan es fan eleccions simultànies, es tracten menys temes i l'agenda pública es redueix. Si són simultànies en diverses comunitats, predominen els missatges i els líders d'àmbit estatal, en perjudici dels temes i els candidats autonòmics i locals. En canvi, amb les eleccions separades queda més clar que cada tipus d'elecció correspon a una institució amb poders propis sobre temes diferents. És bo per a la participació dels ciutadans i per a la bona governança que els programes i les campanyes electorals tractin per separat els diversos temes que són responsabilitat de cada institució, així com que els partits i les majories polítiques corresponguin a allò que els és propi.

Quadre 1. Participació en eleccions separades i simultànies

	Generals separades	Generals i autonòmiques	Autonòmiques i municipals	Autonòmiques separades	Europees, autonòmiques i municipals	Europees separades
Espanya Andalusia 13 comunitats 4 comunitats	74	72	69	63	69	55
Catalunya	73		Municipals 61	60	Europees i municipals 68	50

Nota:

Els números són els percentatges mitjans de participació.

Generals: 9 eleccions a tot Espanya (1977-2004).

Generals i autonòmiques: 3 eleccions simultànies a Andalusia (1996-2004).

Autonòmiques i municipals: 7 eleccions simultànies a 13 comunitats (1983-2007).

Autonòmiques separades: 8 eleccions a Catalunya (1980-2006), 8 al País Basc (1980-2005), 7 a Galícia (1981-2005) i 4 a Andalusia (1982-1994).

Europees, 13 autonòmiques i municipals: 1 elecció (1987).

Europees separades: 4 eleccions a tot Espanya (1989-2004).

Campanya institucional

Descartats el vot obligatori i la celebració d'eleccions simultànies a diverses institucions, les possibles mesures legals i institucionals orientades a incentivar la participació electoral poden tenir una eficàcia limitada. Una d'elles és el desplegament de campanyes informatives com les que realitza tradicionalment el Govern de la Generalitat quan es convoquen eleccions. Segons la Llei general espanyola, aquesta campanya ha d'estar destinada a informar de la convocatòria de les eleccions i a incentivar la participació, sense influir en l'orientació de vot dels electors (LOREG, article 50.1). En algunes ocasions aquesta directriu ha estat controvertida. Així, en el referèndum sobre l'Estatut de Catalunya del 2006, la Junta Electoral Central va desautoritzar alguns elements de la campanya del Govern de la Generalitat perquè va considerar que era incorrecte proposar la participació. En altres campanyes hi ha hagut queixes sobre la parcialitat informativa de la publicitat institucional, ja que a vegades s'han utilitzat lemes que es podien associar a altres campanyes del partit al govern o s'ha emfasitzat només una selecció de temes públics com a més importants per incentivar el vot.

Considerem convenient que, en cada elecció, es continuï amb el costum d'una campanya institucional, la qual ha d'estar destinada a informar de la data de les eleccions, de les condicions que han de reunir els ciutadans per poder votar i de la forma de participar-hi, així com a incentivar-hi la participació. Les campanyes institucionals estan regulades per les lleis catalanes de regulació de la publicitat institucional (18/2000) i del Consell Audiovisual (22/2005) i per la Llei espanyola sobre publicitat i comunicació institucional, la qual estableix sancions per als abusos de la posició dominant dels governs (29/2005). Però a la pràctica no hi ha hagut una supervisió efectiva de les campanyes institucionals. Per tal

d'obtenir els beneficis informatius d'una campanya institucional i prevenir tot perill de manipulació partidista, proposem que no sigui el Govern de la Generalitat, sinó la Sindicatura Electoral de Catalunya la que realitzi la campanya institucional electoral.

Proposta

La Sindicatura Electoral de Catalunya realitzarà una campanya institucional d'informació de la data de les eleccions i de les condicions per exercir el dret de vot, així com de promoció de la participació. No s'hi esmentaran eslògans, temes de polítiques públiques o circumstàncies que, directament o indirectament, poguessin influir en l'orientació del vot dels electors.

Data i horari de votació

La celebració d'eleccions en dia festiu i l'ampliació de la jornada de votació poden facilitar la participació electoral. A la major part dels països democràtics les eleccions tenen lloc en dia festiu, en general en diumenge, si bé en alguns es vota en dissabte i en d'altres el dia de votació entre setmana és declarat festiu. En alguns països es vota en dia feiner, com a Dinamarca, Gran Bretanya, Holanda, Irlanda, així com als Estats Units (en la majoria d'aquests països no es donen hores de permís especials als treballadors). La convenció de votar en diumenge o un altre dia festiu té a veure amb la major disponibilitat de la majoria dels electors. D'altra banda, el dia festiu comporta que alguns ciutadans puguin tenir dificultats per votar perquè s'hagin desplaçat a fora del seu municipi.

Totes les eleccions que van tenir lloc a Espanya entre el 1977 i el 1984 van ser en dia feiner. Les empreses estaven obligades a donar als seus empleats quatre hores lliures remunerades, mesura que podia ser considerada un incentiu per anar a votar, però que també comportava un cost per a les empreses i per al conjunt de l'economia que es va jutjar excessiu. Tot i que la Llei electoral general només es limita a assenyalar els terminis temporals entre la convocatòria i la celebració de les eleccions, la pràctica habitual des del 1986 ha estat l'elecció del diumenge com a jornada electoral (una excepció va ser l'elecció del Parlament de Catalunya en un altre festiu, el dia de Tots Sants, l'1 de novembre de 2006).

Al nostre país la votació es pot fer durant 11 hores (de 9 del matí a 8 del vespre). Això ens situa al voltant de la mitjana, ja que a la major part dels països la jornada de votació dura entre 9 i 13 hores (tot i que hi ha alguns casos extrems: a Bèlgica i Luxemburg, on el vot és obligatori, només dura 5 i 6 hores, respectivament, mentre que a Gran Bretanya, on es vota en dia feiner, dura 15 hores, de 7 del matí a 10 de la nit). En alguns països es pot votar durant dos dies, un de festiu i un de feiner, com és el cas d'Itàlia (diumenge i dilluns) i de la República Txeca i d'Eslovàquia (divendres i dissabte).

A Catalunya, no considerem necessari allargar l'horari o ampliar la jornada de votació a dos dies. Però considerem convenient que el Parlament pugui avaluar els possibles avantatges i inconvenients d'aquestes mesures.

Proposta

El Parlament de Catalunya podrà avaluar els avantatges i els inconvenients d'un allargament de l'horari de votació i d'una ampliació de la jornada electoral a dos dies consecutius.

Vot anticipat

En diversos països europeus, com Estònia, Finlàndia, Islàndia, Noruega, Suècia i Suïssa, així com a Austràlia, Canadà, Nova Zelanda i en 35 estats dels Estats Units, es permet el vot anticipat en persona. Segons el país, aquest vot es pot emetre en oficines de correus, ajuntaments, biblioteques i altres espais públics durant una o dues setmanes abans del dia de la votació.

Considerem que seria desitjable que les oficines de Correus en totes les circumscripcions electorals poguessin funcionar com a centres de votació anticipada en persona. Aquests centres haurien de disposar de paperetes i sobres en unes condicions que permetessin garantir la llibertat i el secret del vot en les mateixes condicions que amb les cabines i urnes habituals. També caldria mantenir la custòdia de les urnes durant tota la campanya electoral. Qualsevol elector podria votar en centres de la seva circumscripció des de l'inici de la campanya electoral fins a dos dies abans de la jornada de votació (això darrer per tal que els noms dels votants anticipats puguin ser eliminats del cens electoral en cada mesa i no puguin tornar a votar). L'accés al cens electoral en línia facilitaria l'organització del vot anticipat.

Vot per correu

A Espanya, com en un gran nombre de països, està legalment establert que els ciutadans que estiguin absents del seu domicili el dia de la votació puguin votar anticipadament per correu. La regulació jurídica actual no deixa marge per a la supressió o la modificació substancial d'aquesta disposició (LOREG, articles 72-75). Actualment, però, votar per correu pot ser més costós que votar

en persona, ja que el ciutadà ha d'anar a les oficines de Correus dues o tres vegades (a inscriure-s'hi, a recollir les paperetes si el carter no l'ha trobat a casa i a dipositar el vot) i a vegades hi ha retards que impedeixen rebre l'acreditació i les paperetes a temps. Sembla molt convenient revisar el procediment del vot per correu per tal que pugui ser exercit amb un sol tràmit.

Residents absents

La creixent mobilitat de les persones fa cada vegada més convenient que el vot des de l'exterior hagi de ser fàcilment accessible. Treballadors, professionals, estudiants i altres persones que resideixen temporalment o permanentment en altres indrets haurien de poder votar per correu sense un esforç significativament superior al que es requereix per votar en persona. Cal considerar la possibilitat que el vot anticipat dels residents absents pugui ser canalitzat per les seus de les comunitats catalanes a l'exterior, tal com estan reconegudes per la Generalitat, a més de les ambaixades i els consolats espanyols.

Urnes mòbils

Proposem crear urnes mòbils per tal de facilitar el vot de ciutadans amb especials dificultats per traslladar-se als col·legis electorals, com ara residències de gent gran, hospitals i centres penitenciaris (naturalment, amb l'excepció dels condemnats i els incapacitats, com estableix la LOREG, article 3.1). Hi ha experiències d'urnes mòbils a Dinamarca, Finlàndia i Noruega, on permeten votar fins i tot a domicili, i la previsió de mesures d'aquest tipus a Suècia, així

com a Malta per a centres de gent gran. Cada urna mòbil estaria formada per membres designats per la Sindicatura Electoral de Catalunya i n'hi hauria almenys una per circumscripció.

Sobres en Braille

Un cas particular de ciutadans amb dificultats per votar són les persones invidents. Per tal de fer possible el vot secret d'aquestes persones, s'han proposat diferents sistemes, entre ells la impressió en llenguatge Braille sobre les paperetes, la qual podria comportar costos elevats, així com l'establiment d'un col·legi electoral de persones invidents en cada circumscripció, el qual podria dificultar el secret del vot. Sembla més aconsellable un procediment, que està establert a Suècia i que ha estat proposat recentment pel Govern de la Generalitat i per associacions d'invidents, pel qual les persones cegues sol·liciten que se'ls enviïn a casa les paperetes. Cada papereta amb el seu sobre ve dins d'un altre sobre que porta escrit en Braille el nom de la candidatura que hi ha dins, de manera que aquesta pot ser triada fàcilment pel votant. També es pot considerar la disponibilitat d'una plantilla en Braille que permeti llegir totes les paperetes.

Proposta

- Els electors podran votar a les oficines de Correus de la seva circumscripció electoral, les quals disposaran de paperetes i sobres en condicions que garanteixin la llibertat i el secret del vot, des de l'inici de la campanya electoral fins a dos dies abans de la jornada electoral.

- Els electors absents de la seva circumscripció podran sol·licitar a les oficines de Correus un certificat de la seva inscripció al cens electoral, des de la convocatòria de les eleccions fins a deu dies abans de la jornada electoral. En cas d'haver d'anar a l'oficina de Correus a rebre la documentació, podran votar allà mateix, en un sol acte, fins a dos dies abans de la jornada electoral.
- Es permetrà el vot per correu dels residents absents a les seus de les comunitats catalanes a l'exterior, tal com estan reconegudes per la Generalitat, a més de les ambaixades i els consolats espanyols.
- La Sindicatura Electoral de Catalunya organitzarà urnes mòbils en cada circumscripció electoral i programarà les seves visites a residències de gent gran, hospitals, centres penitenciaris i altres institucions per tal que hi puguin votar persones amb dificultats per traslladar-se.
- Es distribuiran sobres en Braille per facilitar el vot de les persones invidents.

Vot electrònic

Una de les novetats més vistoses dels darrers anys és la introducció de noves tecnologies de la informació i les comunicacions en els processos electorals. L'electrònica i la telemàtica permeten més difusió de la informació política i electoral, noves formes d'interacció entre els electors i els candidats i representants, noves maneres de votar, certes facilitats per a l'exercici del sufragi a distància, i nous procediments de comptar els vots i de transmetre els resultats. A continuació considerem els arguments per a la introducció del vot remot per Internet i analitzem breument alguna altra tecnologia.

Vot remot per Internet

El vot remot per Internet pot facilitar la participació perquè es pot exercir des del domicili, el lloc de treball, el centre d'estudi, una biblioteca pública, un cibercafé o qualsevol altre lloc amb un ordinador en línia o fins i tot des del telèfon mòbil mitjançant un missatge de text. Actualment, pot ser particularment convenient per facilitar la participació dels residents absents. Per tal de votar per Internet, cal que els electors es registren prèviament. En molts casos, el votant pot imprimir un rebut de la votació que pot ser utilitzat, si cal, per confirmar que el seu vot ha estat correctament processat. En els darrers anys el vot per Internet s'ha utilitzat, com una opció voluntària, en eleccions polítiques generals a Estònia i Suïssa.

A Espanya, la Llei electoral general regula el procediment d'emissió del vot en una urna convencional (LOREG, articles 86.3-4 i 87). Però, com altres disposicions que analitzem en aquest Informe, aquestes no tenen caràcter bàsic i poden ser modificades per la Llei electoral de Catalunya. De fet, al País Basc es va legislar, el 1998 i el 2002, per a la introducció de noves tecnologies electorals. També es van fer algunes proves experimentals de vot electrònic en algunes localitats d'Andalusia i de Castella i Lleó en les eleccions generals del 2004 i en ciutats de totes les províncies espanyoles en el referèndum sobre la Constitució europea el 2005. A Catalunya el vot electrònic s'ha utilitzat d'una manera innovadora en algunes consultes municipals en pobles petits (Ca llús, Sant Bartomeu del Grau), així com en eleccions internes de la Guàrdia Civil i dels Mossos d'Esquadra. Se n'han fet proves experimentals, no vinculants, en diverses localitats en les eleccions municipals del 1999 i en les autonòmiques del 2003 (incloses algunes comunitats catalanes a les Amèriques), així com en el referèndum sobre la Constitució europea el 2005.

El vot electrònic remot planteja tres problemes principals. El primer és la possible suplantació de votant. Hi ha diverses fórmules per comprovar l'acreditació del vot: a) un codi generat a l'atzar i una contrasenya personal; b) la signatura digital; o c) una targeta intel·ligent. S'hauria d'evitar l'accés al vot electrònic de persones físicament dependents que necessitin ajuda per votar. En general, no sembla que el perill de suplantació del votant sigui superior al que assumeixen, per exemple, els consumidors en el comerç electrònic o en les operacions de banca en línia, tot i que en unes eleccions les conseqüències poden ser irreversibles.

El segon problema és la possible identificació del votant pels qui gestionin el procés, fins a vulnerar el secret del vot. Finalment, hi ha la qüestió de la invisibilitat del recompte de vots i la sospita que pugui ser fraudulent. La solució més adequada a aquests problemes pot ser la creació de meses de custodis de les claus criptogràfiques de les urnes virtuals, comparables a les meses d'interventors a les urnes convencionals. Alternativament, es pot preveure l'obertura del codi font per a inspecció; un organisme fiable de control podria tenir accés privat als codis i realitzar una auditoria de les votacions.

Considerem que, en les condicions actuals, per fomentar la participació i la implicació dels votants en els processos electorals col·lectius, cal donar prioritat al vot en persona. El vot electrònic podria ser introduït inicialment com una forma complementària per a persones amb dificultats per anar a les urnes durant un període igual al que hem proposat per a l'exercici del vot anticipat en persona i del vot per correu, és a dir, des de l'inici de la campanya electoral fins a dos dies abans de la jornada electoral. El seu ús es podria estendre, a iniciativa de la Sindicatura Electoral, d'una manera gradual, sempre que es complissin unes condicions tècniques d'acreditació del votant, de secret del vot i de fiabilitat del re-

compte de vots tan creïbles com en la votació tradicional amb paperetes i urna transparent, amb l'assessorament d'experts i de l'Agència Catalana de Protecció de Dades.

Urna electrònica

Entre les altres tècniques recentment introduïdes en els processos electorals hi ha l'urna electrònica. Habitualment es tracta d'un ordinador amb pantalla tàctil (comparable als caixers automàtics d'algunes entitats bancàries o comercials) que se sol instal·lar al col·legi electoral com una opció alternativa a l'urna tradicional. El principal avantatge d'aquesta innovació és la major facilitat en el recompte de vots, que és instantani. Però aquest tipus d'urna no necessàriament simplifica l'emissió del vot. Se sol requerir que el procés de votació, que inclou diverses pressions sobre la pantalla, sigui sempre reversible fins a la validació final de l'opció escollida pel votant. El votant pot tenir la possibilitat d'imprimir un rebut de la votació, el qual pot ser dipositat en una urna convencional destinada únicament a la realització, si escau, d'una prova de congruència amb els resultats computats pel terminal. En un estadi inicial, l'urna electrònica es podria utilitzar per al vot anticipat a les oficines de Correus.

L'urna electrònica no crea cap problema d'acreditació del votant ni de secret del vot superior als de l'urna convencional. Respecte de la fiabilitat del recompte de vots, si la màquina emet rebuts de paper que es dipositen en una urna convencional, es pot contrastar el recompte electrònic. Perquè l'urna electrònica comportés un avantatge respecte del sistema tradicional, l'emissió de rebuts de paper s'hauria de poder eliminar quan els ciutadans haguessin adquirit prou confiança en el nou sistema. Un

altre inconvenient és el cost econòmic dels equips electrònics, així com l'aprenentatge d'ús que requereixen. El major avantatge potencial de l'urna electrònica –el recompte instantani dels vots– només s'obté, doncs, si els ciutadans accepten que pot ser tan fiable com el recompte manual i públic pel procediment tradicional. Sembla, així, recomanable que s'estudiïn, es provin i s'avaluin adequadament les condicions tècniques que caldria requerir, així com les precaucions que s'haurien de prendre, per a la difusió d'urnes electròniques en les eleccions a Catalunya.

Proposta

El vot per Internet s'introduirà, com a forma de vot anticipat, després que la Sindicatura Electoral de Catalunya estableixi les condicions tècniques suficients d'acreditació del votant, de secret del vot i de fiabilitat del recompte de vots.

Per votar per Internet, els electors podran demanar la documentació necessària a la Sindicatura Electoral, des de la convocatòria de les eleccions fins a deu dies abans de la jornada electoral. Els electors rebran una identificació personal i les instruccions tècniques per exercir el vot, el qual podrà ser emès fins a dos dies abans de la jornada electoral.

Presentació de candidatures

Pel seu caràcter de dret ciutadà essencial, el sufragi passiu, és a dir, la concurrència com a candidat a les eleccions, està regulat per la Constitució, l'Estatut i la Llei orgànica del règim electoral general (LOREG). Tot i així, és possible introduir més transparència i

proximitat en les condicions i la forma de designació dels candidats que figurin en les llistes proposades per partits, coalicions i federacions.

En primer lloc, sembla convenient adaptar a Catalunya la norma d'àmbit espanyol que requereix que el nom i els símbols de les candidatures electorals no puguin induir a error amb les denominacions o símbols d'altres candidatures (LOREG, article 46).

Per tal d'afavorir la proximitat entre electors i elegits, sembla lògic requerir una vinculació dels candidats amb els electors de la seva circumscripció. Un indicador elemental d'aquesta vinculació és que estiguin inscrits al cens electoral d'algun dels municipis de la circumscripció. Pel mateix motiu, també podria ser desitjable la vinculació al municipi en les eleccions municipals, que actualment no és requerida, però aquest tema cau fora de l'àmbit d'aquest Informe.

La Constitució espanyola estableix que l'estructura interna i el funcionament dels partits polítics han de ser democràtics (CE, article 6). Aquest principi està inspirat en la regulació que es va introduir a Alemanya després de la Segona Guerra Mundial per impedir l'activitat dels partits totalitaris. Però, al nostre país, aquesta norma no ha tingut pràcticament cap desenvolupament. La primera Llei de partits polítics es va promulgar el 1978, dos dies abans de l'aprovació de la Constitució. La Llei de partits del 1987 està dedicada només al finançament i la Llei del 2002 s'interessa exclusivament per la temàtica antiterrorista. L'acte d'aplicació més concreta d'aquell principi constitucional és l'examen a què són sotmesos els estatuts d'un partit polític per l'Administració i, si cal, la Fiscalia per decidir la seva inscripció en el registre.

La selecció dels candidats dels partits, federacions o coalicions es pot fer de moltes maneres: des de la designació per un comitè electoral, passant per l'elecció en una assemblea d'afiliats

o en un congrés de delegats, fins a les dites eleccions primàries. No sembla que la Llei electoral hagi de regular aquests procediments, però, per facilitar la transparència dels partits polítics, pot requerir el compliment formal dels procediments establerts en els estatuts o documents similars dels partits inscrits en el registre pel que fa a la designació dels candidats electorals. La publicitat del procediment pot influir en la fiabilitat dels candidats davant els ciutadans i en la seva proximitat a aquests.

Proposta

- Les candidatures s’hauran de presentar amb denominacions, sigles o símbols que no indueixin a confusió amb els utilitzats tradicionalment per altres candidatures.
- Tots els candidats electorals hauran d’estar inscrits en el cens electoral d’algun municipi de la circumscripció en què es presentin.
- Les llistes electorals presentades per partits polítics, coalicions o federacions hauran d’adjuntar un certificat de l’acta de la reunió de l’òrgan on hagin estat designats els candidats, amb expressió del nombre d’assistents i del resultat de la votació, segons estableixin els estatuts o documents similars de la formació política.

Paritat d’homes i dones

Des del decenni de 1970 es va estendre, en diversos països, la preocupació per la presència molt minoritària de dones als nivells més alts del sistema polític i, més en concret, als parlaments. Una participació més alta de dones entre els parlamentaris pot aportar,

en primer lloc, una major representació de la meitat de la població i, en segon lloc, una influència en l'activitat legislativa i governamental basada en una major diversitat d'experiències i interessos.

Encara a principis del segle XXI, les dones ocupaven només un 15% dels escons parlamentaris, com a mitjana mundial. Però, en un nombre creixent de països, aquesta proporció ha tendit a augmentar, tant per la pressió de l'opinió pública i l'acció de moviments feministes com per l'efecte de canvis legislatius. La major presència de dones en les candidatures electorals i en les institucions democràtiques està entre les recomanacions formals de les Nacions Unides, la Unió Interparlamentària, la Unió Europea i l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa. Els parlaments i els governs de certs països democràtics prenen inspiració en les pràctiques d'altres països. Tot i que encara estem lluny d'una completa igualtat de representació entre homes i dones, és clar que la situació s'ha modificat i continua canviant en direcció cap a una participació paritària dels dos sexes.

Els canvis més efectius van començar als països del nord i el centre d'Europa –Dinamarca, Finlàndia, Islàndia, Noruega, Suècia, així com Alemanya i Àustria, Bèlgica i Holanda. En aquests països van ser sobretot els partits polítics mateixos els que van adoptar compromisos públics d'incloure entre un terç i una meitat de dones en les seves candidatures, en general sense que s'introduïssin normes de compliment legal obligatori. En altres països on les dones es troben en una situació econòmica i social relativament més desfavorida s'han aprovat lleis que estableixen quotes entre el 30% i el 40% de dones en les llistes electorals, com a Argentina, Costa Rica i un nombre relativament elevat de països d'Amèrica Llatina, Àfrica i Àsia.

Un cas particularment interessant és França, on el 2000 es va aprovar una llei de paritat que obliga que les llistes electorals in-

cloguin un 50% d'homes i un 50% de dones en posicions alternes. En les eleccions amb llistes i fórmules de representació proporcional, és a dir, als municipis, els consells regionals i el Parlament Europeu, aquesta regulació ha produït al voltant d'un 45% de dones electes. Però a les darreres eleccions a l'Assemblea Nacional, que tenen lloc en districtes uninominals, la proporció de dones electes ha estat només del 19%, malgrat els descomptes en les subvencions que sofreixen els grups parlamentaris en proporció al grau d'incompliment de la norma.

En alguns casos, el debat sobre la qüestió ha estat intens, fins a posar en dubte la conveniència d'establir mesures de caràcter igualador i defensar la llibertat de decisió de les forces polítiques. A Espanya la qüestió ha estat resolta amb l'aprovació de la Llei d'igualtat efectiva de dones i homes, el març del 2007. S'hi estableix que, en tots els tipus d'eleccions, les candidatures hauran de tenir una composició equilibrada de dones i homes, de manera que tant en el conjunt de la llista com en cada tram de cinc llocs, els candidats de cada sexe siguin almenys el 40%. Aquesta Llei té caràcter orgànic i és d'aplicació directa a totes les eleccions. Tot i que s'havien presentat recursos de constitucionalitat contra les lleis de paritat d'algunes comunitats autònomes, no se n'han presentat contra aquesta. Considerem que, tot i que seria possible establir unes quotes més rígides per a la representació dels dos sexes que les que s'estableixen en la Llei d'igualtat, el marge de flexibilitat que deixa és un element positiu que s'ha de conservar.

Després de les eleccions de maig del 2007, a les assemblees de les 13 comunitats autònomes on s'ha aplicat la nova Llei hi ha una mitjana de més del 40% de dones. A les assemblees de les Illes Balears i de Castella – la Manxa les dones ocupen la meitat o més dels escons, així com al País Basc, on les darreres eleccions

havien tingut lloc abans, amb la seva pròpia normativa. Cal observar que el Parlament de Catalunya, tot i que no s'hi ha aplicat encara cap norma d'aquest tipus, ha anat millorant en aquest terreny. Actualment hi ha un 36% de dones al Parlament, una proporció quasi igual que al Congrés dels Diputats i propera a les més altes entre els països d'Europa (vegeu el quadre 2).

Quadre 2. Dones diputades als parlaments dels països europeus

Suècia	47,3	Portugal	21,3
Finlàndia	42,0	Mònaco	20,8
Noruega	37,9	Polònia	20,4
Dinamarca	36,9	Sèrbia	20,4
Holanda	36,7	Eslovàquia	20,0
ESPANYA	36,0	Gran Bretanya	19,0
CATALUNYA	35,6	Letònia	19,0
Bèlgica	34,7	Itàlia	17,3
Islàndia	33,3	Rep. Txeca	15,5
Àustria	32,2	Bòsnia	14,3
Alemanya	31,6	Xipre	14,3
Suïssa	25,0	Irlanda	13,3
Lituània	24,8	Grècia	13,0
Luxemburg	23,3	França	12,2
Estònia	21,8	Eslovènia	12,2
Moldàvia	21,0	Romania	11,2
Croàcia	21,7	Hongria	10,4
		Malta	9,2

Nota: Els números són percentatges de dones sobre el total de diputats, amb dades a 30 d'abril de 2007.

Proposta

Les candidatures al Parlament de Catalunya tindran una composició equilibrada d'homes i dones, de manera que, tant en el conjunt de la llista com en cada tram de cinc noms, hi hagi almenys un 40% de candidats de cadascun dels dos sexes.

Compatibilitat i reelecció dels diputats

En les eleccions polítiques els partits al govern solen tenir un cert avantatge respecte de l'oposició perquè la seva pròpia acció de govern ajuda a conformar l'agenda de temes de la campanya electoral i els dóna una presència destacada als mitjans de comunicació. Per tal d'afavorir la igualtat d'oportunitats en la competència electoral, els règims democràtics solen establir condicions restrictives per presentar-se a les eleccions. N'hi ha de dos tipus: a) les causes d'inelegibilitat estableixen que certes persones no poden ser candidats, i b) les causes d'incompatibilitat estableixen que no poden exercir simultàniament certes funcions. A continuació també analitzem, amb el mateix criteri: c) les possibles limitacions a la reelecció dels diputats.

Inelegibilitat

Les causes d'inelegibilitat estan regulades per la Llei electoral general (LOREG, articles 6, 155.3-4). Per tal d'aplicar i concretar els criteris que inspiren aquestes normes en les eleccions al Parlament de Catalunya, sembla convenient afegir-hi una sèrie d'especifica-

cions. No haurien de poder presentar-se a les eleccions al Parlament les persones que ocupen alts càrrecs nomenats pel Govern de la Generalitat, inclosos el secretaris del Govern, els secretaris generals i sectorials dels departaments governamentals, així com els qui ocupen, als departaments o als organismes autònoms, càrrecs de designació de rang igual o superior al de director general. Tampoc haurien de poder ser candidats a diputat els presidents dels tribunals, consells assessors, instituts, empreses públiques, fundacions i altres ens públics nomenats pel Govern, així com altres càrrecs comparables, segons concretem en la proposta.

Incompatibilitat

Totes les causes d'inelegibilitat també ho són, naturalment, d'incompatibilitat; és a dir, les persones que hagin estat elegides diputats del Parlament han de renunciar, si és el cas, als càrrecs inelegibles. A més és causa d'incompatibilitat l'exercici de les funcions o els càrrecs establerts per la Llei electoral general (LOREG, articles 6-7), les lleis d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques (Llei 53/1984 i Decret 598/1985), dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat (Llei 5/2006), dels alts càrrecs de la Generalitat (lleis 21/1987 i 13/2005) i del personal al servei de les entitats locals (Decret 214/1990).

Sembla convenient fer un comentari específic sobre la simultaneïtat dels mandats de diputat al Parlament de Catalunya i d'alcalde o regidor municipal. Malgrat que s'ha assenyalat que la simultaneïtat de mandats produeix una excessiva agregació de poder en mans de pocs individus i que comporta una menor implicació dels electes locals en el treball parlamentari, no considerem oportú limitar l'acumulació d'aquests mandats electius.

Les dades disponibles indiquen que la proporció de diputats del Parlament de Catalunya que acumulen mandat d'alcalde és relativament baixa: des de la tercera legislatura, és a dir, des que els ajuntaments van culminar el seu primer mandat democràtic, la mitjana ha estat del 17,5% (quadre 3). L'anàlisi comparativa mostra que no és habitual prohibir la simultaneïtat dels mandats electius regionals i municipals. Així, en cap dels estatuts de les comunitats autònomes s'estableix la impossibilitat d'acumular un mandat de diputat a la cambra autonòmica i un mandat local de caràcter representatiu. En algunes lleis electorals autonòmiques fins i tot s'especifica la compatibilitat (com en les de Madrid i Castella – la Manxa).

Quadre 3. Percentatge de diputats alcaldes al Parlament de Catalunya

Legislatura:	1980	1984	1988	1992	1995	1999	2003	Mitjana 1988-2003
% d'alcaldes:	5	5,3	14,8	19,0	18,1	19,4	16,1	17,5

Nota: Els percentatges són sobre el total de diputats de la legislatura, inclosos els substituïts.

Font: Elaboració amb dades de les biografies que els electes dipositen, de manera voluntària i no sempre completa, al Servei de Documentació del Parlament de Catalunya.

Limitació de mandats

Per tal de prevenir l'acumulació i la concentració excessives de poder, hi ha una tradició que propugna la limitació de mandats. Tanmateix, les conseqüències de la limitació de mandats no són les mateixes quan aquesta s'aplica als càrrecs executius, i especialment als unipersonals, com el president o el cap de govern,

que quan s'aplica als membres de les assemblees i els parlaments limitant-los la possibilitat de reelecció. Amb la mateixa regulació, un càrrec unipersonal, com un president, o una institució formada per poques persones amb una mateixa orientació política, com un govern executiu, tendirà a ser més capaç de prendre decisions efectives que un parlament nombrós i plural, i, per tant, el primer tendirà a dominar sobre l'altre en les relacions institucionals. D'altra banda, es pot argumentar que la limitació de la reelecció dels parlamentaris pot afavorir la renovació de l'elit política i l'obertura dels partits polítics. Però també considerem convenient que els membres del Parlament puguin augmentar la seva competència en diversos temes legislatius a través de l'aprenentatge per l'experiència i que, a través de la consegüent capacitat de presa de decisions efectives, la cambra legislativa pugui exercir el paper central que li pertoca en el sistema polític.

Al Parlament de Catalunya l'anàlisi empírica mostra una alta taxa de rotació dels diputats. Des del 1980, una mitjana d'un 54% dels diputats ho són durant només una legislatura, mentre que un 29% ho són durant només dues legislatures (és a dir, un 83% duren vuit anys com a màxim) (quadre 4). Com a resultat, un 46% dels membres del Parlament, com a mitjana, ocupen l'escó després d'haver estat elegits per primera vegada i un 27%, després de ser-ho per segona vegada (és a dir, un total d'un 70% són relativament inexperts) (quadre 5).

L'anàlisi comparativa mostra que no és habitual limitar la reelecció del mandat parlamentari. Així, en cap dels estatuts de les comunitats autònomes ni en cap de les seves lleis electorals s'estableix la limitació de mandats parlamentaris. Tampoc és habitual entre els països europeus amb assemblees o consells regionals electes, com Alemanya, Bèlgica, França i Itàlia, on els diputats i els consellers regionals són reelegibles indefinidament.

En la perspectiva de mantenir una relació de poders equilibrada entre les institucions, tal com l'hem esbossat abans, podria ser més adequat limitar la reelecció del president de la Generalitat. De fet l'Estatut esmenta expressament aquesta possibilitat (article 67.2). Però no sembla adequat incloure una disposició d'aquest tipus en la Llei electoral sinó, si de cas, en una revisió de les normes sobre les relacions entre el president, el Govern i el Parlament.

Quadre 4. Reelevació dels diputats al Parlament de Catalunya

Elecció:	1a 1980	2a 1984	3a 1988	4a 1992	5a 1995	6a 1999	7a 2003	8a 2006
Reelecció:								
1a 1980	100,0							
2a 1984	41,1	100,0						
3a 1988	25,4	59,0	100,0					
4a 1992	15,0	32,7	60,4	100,0				
5a 1995	11,3	21,1	35,4	53,5	100,0			
6a 1999	5,4	13,7	22,9	25,9	43,6	100,0		
7a 2003	3,2	7,4	14,6	12,1	27,5	59,2	100,0	
8a 2006	2,5	6,4	12,5	5,2	19,4	25,4	62,8	100,0

Nota per llegir el quadre: Del 100% de diputats elegits la primera legislatura (el 1980), el 41,1% van ser reelegits per a la segona legislatura, el 25,4% per a la tercera legislatura, i així successivament, fins que només un 2,5% són diputats en la 8a legislatura, iniciada el 2006.

Font: Igual que el quadre 3.

Quadre 5. Antiguitat dels diputats al Parlament de Catalunya

Legislatura:	1980	1984	1988	1992	1995	1999	2003	2006	Mitjana
Antiguitat:									
Diputats nous	100,0	68,6	39,2	44,9	43,6	49,7	48,4	34,6	47,0
1 legislatura		31,4	37,2	22,4	21,5	18,8	26,2	30,6	26,8
2 legislatures			23,6	18,4	12,7	12,7	11,2	12,6	15,2
3 legislatures				14,3	12,1	7,4	6,2	9,3	9,9
4 legislatures					10,1	6,7	3,7	4,6	6,3
5 legislatures						4,7	2,5	4,6	3,9
6 legislatures							1,8	2,0	1,9
7 legislatures								1,2	1,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Nota: Els percentatges són sobre el total de diputats de la legislatura, inclosos els substituïts.

Font: Igual que el quadre 3.

Proposta

– Serà causa d'inelegibilitat al Parlament de Catalunya, a més de les previstes a la Llei orgànica del règim electoral general, a l'article 6, l'ocupació d'algun dels càrrecs següents:

a) Sector públic de Catalunya:

- Secretari del Govern de la Generalitat, secretari general adjunt i secretari sectorial, director general, director de serveis i delegat territorial del Govern.
- Comissionat nomenat pel Govern, assessor especial del president de la Generalitat o de membres del Govern amb rang igual o superior a director general.
- President de la Comissió Jurídica Assessora, president i vocal del Tribunal Català de Defensa de la Competència, president i secretari executiu del Consell de Treball, Econòmic i Social.

- Director gerent de l'Institut Català de la Salut i titulars de les direccions que en depenen, director de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials i director del Servei Català de la Salut.
 - Director general de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i directores de les empreses que en depenen.
 - Presidents, directors generals, directors executius i gerents dels organismes autònoms de caràcter administratiu de la Generalitat amb rang igual o superior a director general.
 - Presidents, directors generals, directors executius, gerents i consellers delegats de les entitats autònomes i de les empreses de la Generalitat incloses en l'àmbit d'aplicació de l'Estatut de l'empresa pública catalana.
 - Presidents, patrons, directors, gerents i apoderats de les fundacions i els consorcis en què l'Administració de la Generalitat participi directament o indirectament, o als quals aportí més del 50% del capital o del patrimoni, si perceben una retribució fixa i periòdica a càrrec de la Generalitat de nivell retributiu assimilable a algun alt càrrec (tal com els defineix la Llei 13/2005).
 - Síndic de Greuges i els seus adjunts.
 - President, membres del Consell Consultiu, síndic major i síndics de la Sindicatura de Comptes.
 - President del Consell de l'Audiovisual de Catalunya i membres del Consell.
 - President i membres de la Sindicatura Electoral de Catalunya.
 - Els qui prestin servei al cos dels Mossos d'Esquadra.
- b) Sector públic d'altres comunitats autònomes:
- Membre de l'assemblea d'una altra comunitat autònoma o membre d'alguna institució autonòmica que hagi de ser escollida per alguna d'aquestes assemblees.

- Membre del govern o alt càrrec d'una altra comunitat autònoma.
- c) Sector públic de la Unió Europea:
- President, comissari, secretari general o director general de la Comissió Europea.
 - President, jutge, advocat general o secretari general del Tribunal Europeu de Justícia.
 - Alt càrrec d'alguns dels organismes consultius o auxiliars de la Comissió, el Consell o el Parlament Europeu.

Els qui exerceixin algun dels càrrecs enumerats a l'apartat anterior i siguin presentats com a candidats a les eleccions hauran d'acreditar de manera fefaent, davant la Sindicatura Electoral de Catalunya, haver renunciat o cessat del càrrec o de la funció que genera la inelegibilitat amb l'antelació suficient.

- Seran causes d'incompatibilitat totes les causes d'inelegibilitat, a més de les establertes per les lleis.

2. Representació

D'acord amb la Constitució (article 152.1) i l'Estatut (article 56.2), el sistema electoral ha de seguir els criteris següents: representació proporcional i representació de totes les zones del territori. Per tal de respondre a aquests criteris, en aquesta part de l'Informe s'examinen els elements principals d'un sistema electoral:

- El nombre total d'escons del Parlament.
- Les circumscripcions per a l'elecció dels diputats.
- El prorratig dels escons entre les diverses circumscripcions.
- La fórmula per a l'assignació d'escons a les candidatures segons els vots.
- La barrera mínima de vots que cal superar per entrar en el repartiment d'escons.

Així mateix, i amb l'objectiu d'afavorir la proximitat i les relacions d'intercanvi entre els electors i els elegits, s'analitza un altre element bàsic:

- La forma de vot, segons la qual el votant pot triar una llista de partit o també alguns candidats individuals.

Nombre total d'escons

El Parlament de Catalunya ha estat format per 135 escons des del 1980. Cal considerar la possibilitat de canviar el nombre d'escons, ja que, segons l'Estatut: «El Parlament es compon d'un mínim de cent diputats i un màxim de cent cinquanta» (article 56.1).

El nombre d'escons d'un parlament depèn: 1) del nombre d'habitants del país, 2) dels poders del parlament, i 3) del grau de dispersió dels habitants en el territori i la complexitat de les divisions territorials.

Com més habitants té un país, més escons tendeix a tenir el seu parlament. Però el nombre d'escons tendeix a augmentar menys que proporcionalment al nombre d'habitants; la relació entre el nombre d'habitants i el nombre d'escons és logarítmica. Els parlaments que representen poblacions més grans són relativament més petits.

Així mateix, els parlaments amb més poders tenen una mida relativament més gran. Concretament, els parlaments dels estats tendeixen a tenir més escons que els parlaments de les comunitats no estatals o regionals amb nombres similars d'habitants (com es veu, per exemple, en el quadre 6).

Pel que fa als parlaments no estatals als diversos països federals o descentralitzats d'Europa i Amèrica del Nord, els nombres mitjans d'escons relativament a la població no són molt diferents. Per als parlaments dels territoris d'Alemanya, de les nacions de Gran Bretanya, de les regions de França i d'Itàlia, de les comunitats autònomes d'Espanya, de les regions de Bèlgica, així com dels estats d'Estats Units i de les províncies de Canadà, la mitjana està al voltant d'un escó per cada 35.000 a 55.000 habitants. Però entre aquests parlaments, els de les comunitats amb una distribució de la població més desigual en el territori i amb més

divisions territorials internes (comarques, comtats, departaments, províncies) tendeixen a tenir proporcions relativament més altes d'escons respecte d'allò que els correspondria per la població (quadres 7 i 8).

Quan es va crear el modern Parlament de Catalunya, el 1932, hi havia al nostre país menys de tres milions d'habitants. El Parlament va tenir 85 escons, és a dir, un per cada 32.000 habitants, una proporció adequada per a un país amb relativament poca població.

Quan es va establir l'actual Parlament, el 1980, hi havia a Catalunya uns sis milions d'habitants, xifra que es va mantenir molt estable fins al 1995. El Parlament de Catalunya tenia, en aquell període, un escó per cada 45.000 habitants aproximadament. En els darrers deu anys la població de Catalunya ha augmentat al voltant d'un milió d'habitants, fins a més de set milions, de manera que ara hi ha un escó per cada 52.000 habitants aproximadament –també dins de les proporcions en altres països, tot just esmentades, i en correspondència amb la major població.

No s'aprecien, doncs, avantatges clars d'una possible disminució del nombre d'escons del Parlament. Podria comportar una disminució dels costos financers, però aquests efectes serien extremadament petits per als contribuents (ja que el pressupost del Parlament de Catalunya del 2006 és només el 0,001% del pressupost de la Generalitat).

Quant a un possible augment, el nombre actual d'escons del Parlament de Catalunya, 135, ja està molt a prop del màxim permès per l'Estatut, 150. Un augment futur del nombre d'habitants podria aconsellar aproximar-se a aquest màxim. Però, atesa la relació logarítmica abans esmentada, els possibles augments de població no haurien de comportar necessàriament augments significatius del nombre d'escons. De fet, actualment el Parlament de Catalunya és el més gran dels parlaments autonòmics d'Es-

panya, tot i que Catalunya és la segona comunitat en nombre d'habitants. Entre els parlaments no estatals de països amb una població similar (entre 6 i 8 milions), el Parlament de Catalunya és un dels que té més escons (quadres 6 i 7). Aquesta proporció relativament alta està en bona correspondència amb la necessitat que el Parlament sigui representatiu d'una població que té una distribució molt desigual en el territori i està estructurada en múltiples àmbits territorials.

D'acord amb els criteris abans esmentats, el nombre de 135 escons podria ser acceptable per a una població fins a uns deu milions d'habitants. Però cal preveure que l'administració electoral pugui revisar periòdicament l'adequada correspondència entre el nombre d'habitants de Catalunya i el nombre d'escons del Parlament i, si cal, proposar els canvis adequats.

És convenient que un parlament tingui un nombre imparell d'escons, per evitar els empats.

A la vista de tot això, considerem que el nombre d'escons del Parlament de Catalunya, 135, és acceptable en relació amb el nombre actual i previsible d'habitants de Catalunya i els poders estatutaris del Parlament i no és necessari canviar-lo.

**Quadre 6. Nombre d'escons de parlaments
amb 6-8 milions d'habitants**

	Població (milions)	Escons
Àustria	8,0	251
Suïssa	7,5	200
Israel	6,7	120
Andalusia	8,0	109
Baixa Saxònia	8,0	155
Quebec	7,6	125
Virgínia	7,6	100
CATALUNYA	7,1	135
Washington	6,4	98
Indiana	6,3	100
Flandes	6,2	124
Arizona	6,2	60
Hessen	6,1	110
Roine-Alps	6,0	157
Madrid	6,0	111
Tennessee	6,0	99

**Quadre 7. Nombre d'escons dels parlaments
de les comunitats autònomes**

	Nombre d'escons	Habitants per escó
Andalusia	109	73.000
CATALUNYA	135	52.000
Madrid	111	54.000
València	89	54.000
Galícia	75	37.000
Castella i Lleó	83	30.000
País Basc	75	28.000
Canàries	60	33.000
Castella - la Manxa	47	41.000
Múrcia	45	30.000
Aragó	67	19.000
Extremadura	65	17.000
Astúries	45	24.000
Balears	59	17.000
Navarra	50	12.000
Cantàbria	39	14.000
La Rioja	33	9.000

Nota: Per ordre de població

Quadre 8. Nombre mitjà d'escons dels parlaments no estatals

	Habitants per escó (mitjana)	Relació entre el nombre d'habitants/escó dels parlaments no estatals i estatal
Alemanya - Territoris	45.000	2,8
Gran Bretanya - Nacions	35.000	3,0
França - Regions	35.000	3,0
Itàlia - Regions	50.000	1,5
Espanya - CA	35.000	3,5
Bèlgica - Regions	35.000	2,0
Àustria - Estats	20.000	2,2
Suïssa - Cantons	2.500	14,0 (Parlaments cantonals molt grans)
Estats Units - Estats	55.000	12,0 (Cambra de representants petita)
Canadà - Províncies	47.000	2,2

Proposta

El Parlament de Catalunya està format per 135 diputats. Periòdicament, la Sindicatura Electoral elaborarà un informe sobre l'evolució de la població de Catalunya i elevarà una proposta al Parlament per tal que aquest consideri la possible revisió del nombre d'escons de la cambra.

Circumscripcions electorals

La Constitució, per a totes les assemblees autonòmiques, i l'Estatut, per al Parlament de Catalunya, estableixen que el sistema electoral és de representació proporcional i ha d'assegurar la representació adequada de les diverses zones del territori. Una circumscripció electoral única per a tot Catalunya igualaria el valor del vot individual a tot el territori i, si la resta dels elements es mantinguessin constants, faria augmentar la proporcionalitat entre vots i escons. Però no havent-hi coincidència entre els experts de la Comissió sobre la compatibilitat entre la circumscripció única i el mandat d'assegurar una representació adequada de les diverses zones del territori, proposem per unanimitat que les circumscripcions electorals es basin en els àmbits d'organització territorial de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

L'Estatut estableix que l'organització territorial de Catalunya es basa en municipis, comarques i vegueries (articles 2.3 i 83). L'organització de les comarques de Catalunya va ser establerta per les lleis d'organització territorial del 1987. Respecte del projecte de vegueries, la Generalitat va establir els set àmbits en el Pla territorial general de Catalunya com a unitats bàsiques de pla-

nificació i organització territorial (Llei 24/2001, que modifica la Llei 1/1995, que n'havia establert sis). Aquesta organització del territori estava basada en les propostes de la Comissió d'experts que va elaborar l'"Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya' el 2000. Posteriorment, aquests set àmbits van ser adoptats també per l'Administració de la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis (Decret 229/2006).

L'adopció d'aquestes circumscripcions electorals del Parlament de Catalunya no predetermina quines puguin ser les circumscripcions electorals per al Congrés dels Diputats, el Senat i el Parlament Europeu, ja que aquestes són regulades per llei orgànica estatal.

La representació de les diverses zones del territori mitjançant un nombre relativament alt de circumscripcions electorals és comuna en els sistemes electorals de parlaments no estatals als diversos països federals o descentralitzats d'Europa. En particular, hi ha una tendència a adoptar nombres relativament alts de circumscripcions electorals en els països on l'organització del territori és complexa, com és el cas de Catalunya. Així, a Alemanya, on els territoris són relativament més homogenis, molts tenen una sola circumscripció electoral, però els dos més grans tenen 4 i 7 circumscripcions; al Regne Unit les tres nacions amb parlament propi tenen una mitjana de 10 circumscripcions (5, 8 i 18); a França els consells regionals van ser inicialment elegits en circumscripcions de departament (amb una variació entre 1 i 8) i més recentment en una sola circumscripció (però amb una mitjana d'escons de només 19); a Itàlia les regions tenen una mitjana de 5 circumscripcions (entre 2 i 11); a Bèlgica, les tres regions tenen una mitjana de 7 circumscripcions (1, 6 i 13); a Suïssa els cantons tenen una mitjana de 13 circumscripcions (entre 1 i 39).

Per a les eleccions al Parlament de Catalunya establert el 1932, es van adoptar cinc circumscripcions (Barcelona-ciutat, Barcelo-

na-província, Girona, Lleida i Tarragona). Per a l'actual Parlament, l'Estatut del 1979 va adoptar provisionalment la norma general de les Corts Generals per la qual les circumscripcions electorals estan formades per les províncies, i en va establir, doncs, quatre: Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. En les seves lleis electorals, dotze comunitats autònomes també han reproduït per al Parlament autonòmic la mateixa norma, mentre que en quatre s'han format més circumscripcions electorals que províncies. Hi ha una sola circumscripció electoral només en quatre de les sis comunitats uniprovincials, i en cap de les multiprovincials. En cap comunitat hi ha menys circumscripcions electorals que províncies. Per a Catalunya, una de les comunitats més poblades i amb una estructura territorial més complexa, proposem, doncs, set circumscripcions.

Proposta

Els diputats del Parlament de Catalunya s'elegiran en set circumscripcions: Barcelona, Central, Girona, Lleida, l'Alt Pirineu i Aran, el Camp de Tarragona, i les Terres de l'Ebre. Les circumscripcions electorals inclouen les comarques següents: *circumscripció de Barcelona*: Alt Penedès, Baix Llobregat, Barcelonès, Garraf, Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental; *circumscripció Central*: Anoia, Bages, Berguedà, Osona i Solsonès; *circumscripció de Girona*: Alt Empordà, Baix Empordà, Garrotxa, Gironès, Pla de l'Estany, Ripollès i Selva; *circumscripció de Lleida*: Garrigues, Noguera, Pla d'Urgell, Segarra, Segrià i Urgell; *circumscripció de l'Alt Pirineu i Aran*: Alta Ribagorça, Alt Urgell, Cerdanya, Pallars Jussà, Pallars Sobirà i Vall d'Aran; *circumscripció del Camp de Tarragona*: Alt Camp, Baix Camp, Baix Penedès, Conca de Barberà, Priorat i Tarragonès; *circumscripció de les Terres de l'Ebre*: Baix Ebre, Montsià, Ribera d'Ebre i Terra Alta.

Prorratg d'escons

El prorratg d'escons entre les diverses circumscripcions ha de basar-se en una bona relació entre el nombre d'habitants i el nombre d'escons, així com en una representació adequada de les diverses zones del territori.

El prorratg d'escons establert per la disposició transitòria 4a de l'Estatut d'autonomia del 1979 va ser resultat d'una negociació per reduir el pes excessiu de la circumscripció de Barcelona en la representació electoral. Així, es va adjudicar a Barcelona la mitjana d'escons entre el 50%, que hauria evitat que la majoria dels escons s'elegissin en una sola circumscripció, i la proporció de la seva població dins de Catalunya, que era d'un 75%; és a dir, un 63% (corresponent a 85 diputats sobre 135).

El requeriment constitucional i estatutari d'una representació electoral adequada de les diverses zones del territori respon al fet que la població de Catalunya està distribuïda d'una manera molt desigual en el territori. La proporció de concentració de la població en una sola província (quasi un 75% a Barcelona) és la més alta de totes les comunitats autònomes multiprovincials (en les quals la mitjana és del 48%; vegeu el quadre 9 i el mapa 1). En aquest sentit, Catalunya és el cas més clar a Espanya i possiblement a Europa de «macrocefàlia», segons els models de la geografia i la demografia. Per aquest motiu cal establir una representació suficient de les circumscripcions amb menys habitants, ja que una gran majoria dels escons s'elegeix en una sola circumscripció.

Es pot observar una correspondència entre els diferents prorratgs d'escons i els diferents graus de concentració de la població en els territoris a les altres comunitats autònomes. D'una banda, hi ha sis comunitats uniprovincials, les quals són territorialment força homogènies. Però, com hem dit, només en quatre d'a-

questes, i entre elles les tres amb menys habitants, s'usa una sola circumscripció electoral, mentre que en dues s'usen diverses circumscripcions electorals per tal d'adequar-se a les varietats territorials (3 circumscripcions a Astúries i 5 a Múrcia). En els dos arxipèlags s'usen circumscripcions d'illa (4 a Balears, on hi ha una sola província, i 7 a Canàries, on hi ha dues províncies). En 13 comunitats, doncs, hi ha prorratgeig d'escons entre diverses circumscripcions. En cap comunitat el nombre de circumscripcions electorals és menor que el de províncies, mentre que en les quatre comunitats esmentades és més gran (quadre 10).

El procediment més habitual per al prorratgeig d'escons entre les circumscripcions inclou l'establiment inicial d'un nombre mínim d'escons per circumscripció, per tal d'assegurar que fins i tot les zones del territori que tenen menys habitants tinguin una representació parlamentària adequada. Al Parlament de Catalunya establert el 1932, el nombre mínim d'escons per a cadascuna de les cinc circumscripcions era 14, amb un total de 70 sobre 85, és a dir, el 82% dels escons. Per a les eleccions del Congrés dels Diputats des del 1977, així com en la posterior Llei orgànica del règim electoral general del 1985, es va establir que el nombre mínim d'escons per a cada circumscripció seria 2, amb un total de 100 sobre 350, és a dir, el 29% dels escons. En les 13 comunitats autònomes amb múltiples circumscripcions, el nombre mínim d'escons per circumscripció varia entre 1 i 20, amb una mitjana del 39% dels escons (quadre 11).

Per a les eleccions del Parlament de Catalunya, a l'Estatut d'autonomia del 1979 es va establir un màxim d'escons per a la circumscripció de Barcelona i un mínim de 6 escons per a les circumscripcions de Girona, Lleida i Tarragona, amb un total de 18 sobre 135, és a dir, només el 13% dels escons. Catalunya és la comunitat autònoma multiprovincial amb una proporció més baixa

d'escons mínims a les circumscripcions electorals. Però l'element que provoca més desviació del prorratig és el nombre màxim d'escons adjudicat a la circumscripció de Barcelona.

La nostra proposta és eliminar el màxim d'escons per a Barcelona i donar a les altres circumscripcions un mínim inicial de dos escons. Per al prorratig dels escons restants respecte de la població, es pot mantenir la mateixa fórmula proporcional de quota simple i restes més altes que s'ha utilitzat fins ara. Amb aquesta fórmula, Catalunya seria la comunitat autònoma amb una proporció més baixa d'escons mínims de les que usen múltiples circumscripcions electorals.

Aquesta proposta permetria també una adaptació automàtica del prorratig, en cada elecció, als possibles canvis en la distribució de la població en el territori de Catalunya, sense necessitat de modificar la Llei electoral.

Escons especials

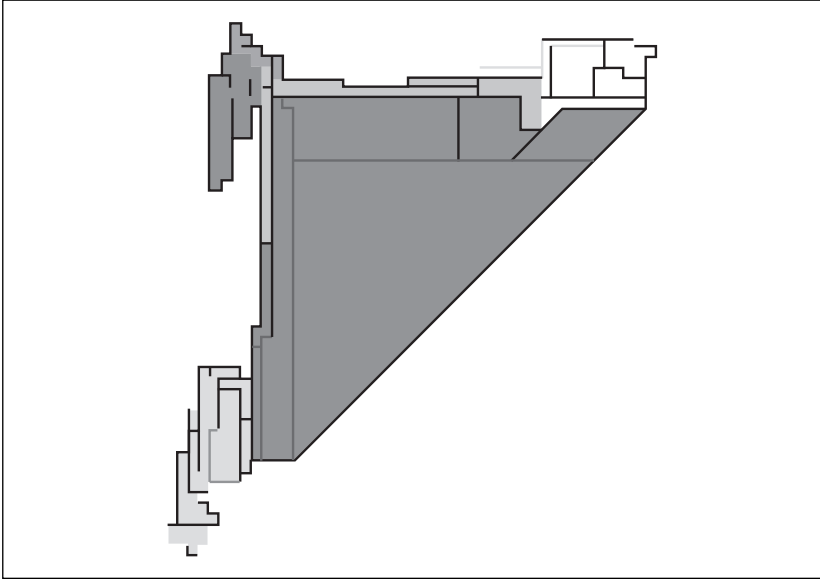
L'elecció d'alguns diputats amb escons especials per a la representació de determinades comunitats és una pràctica que existeix en alguns països del món, especialment per a ciutadans residents a l'estranger, per a minories nacionals i indígenes o per a minories ètniques identificables per denominació religiosa. Per al cas català, s'ha plantejat en diverses ocasions que es podrien establir escons especials reservats per a dues realitats diferents: l'Aran i els catalans residents en altres països.

Un diputat de l'Aran podria, però, ser contradictori amb l'Estatut. L'Aran hi és reconegut com una entitat territorial singular dins de Catalunya, la qual és objecte d'un règim jurídic especial amb autonomia per ordenar i gestionar els afers públics del seu territo-

ri. El poble aranès exerceix l'autogovern mitjançant l'Estatut, el Conselh Generau d'Aran i les altres institucions pròpies (EAC, articles 11.1 i 2 i 94). La representació del poble aranès està expressament atribuïda al síndic generau, que és també la més alta representació i l'ordinària de la Generalitat a l'Aran, per la qual cosa l'existència d'un diputat propi al Parlament de Catalunya podria ser contraproductiu.

També s'ha proposat l'elecció d'un o dos diputats per les comunitats catalanes a l'exterior. Els escons especials podrien reforçar la representació d'un col·lectiu que no té fàcil accés a la política catalana (com es fa evident, per exemple, en el seu baix percentatge de participació electoral, al voltant d'un 20%, quadre 12). Segons l'Estatut, la Generalitat hi ha de fomentar els vincles i els ha de prestar l'assistència necessària, inclosos acords de cooperació (EAC, article 13). Però, per a aquests objectius, ja existeix un Consell de Comunitats Catalanes a l'Exterior, que és l'interlocutor de les institucions de la Generalitat i que podria passar a ser elegit per sufragi universal. L'elecció de diputats especials a l'estranger podria ser contradictòria amb la condició de representants del conjunt dels ciutadans que s'atribueix a tots i cadascun dels diputats i podria ser difícil de combinar amb la seva participació regular en els treballs del Parlament.

Mapa 1. Mapa anamòrfic de població



Nota: L'àrea de cada comarca és proporcional a la població.

Quadre 9. Macrocefàlia en les comunitats autònomes multiprovincials

	% de població en una província
CATALUNYA	74,4
Aragó	71,8
Extremadura	62,0
País Basc	53,4
Canàries	51,3
València	51,2
Galícia	40,8
Castella - la Manxa	31,9
Andalusia	23,0
Castella i Lleó	20,6

**Quadre 10. Circumscripcions i prorratgeig dels parlaments
de les comunitats autònomes**

	Nombre de províncies	Nombre de circumscripcions	Relació habitants/ escons
Cantàbria	1	1	100,0
La Rioja	1	1	100,0
Madrid	1	1	100,0
Navarra	1	1	100,0
Múrcia	1	5	95,6
Astúries	1	3	94,3
CATALUNYA PROPOSTA	–	7	93,6
Castella i Lleó	9	9	91,8
Extremadura	2	2	91,8
Andalusia	8	8	88,8
Castella – la Manxa	5	5	88,8
CATALUNYA 2006	4	4	88,3
Galícia	4	4	87,1
València	3	3	85,8
Aragó	3	3	80,6
País Basc	3	3	79,2
Balears	1	4	75,1
Canàries	2	7	65,1

Nota: Relació escons/habitants = $100 - \frac{1}{2} \sum |E_c - H_c|$

On: E_c : percentatge d'escons de la circumscripció c.

H_c : percentatge d'habitants de la circumscripció c.

Quadre 11. Escons mínims per circumscripció

	Nombre d'escons	Nombre de circumscripcions	Escons mínims/ circumscripció	Total escons mínims Nombre	%
València	89	3	20	60	67
Extremadura	65	2	20	40	62
Andalusia	109	8	8	64	59
Aragó	67	3	13	39	58
Castella - la Manxa	47	5	5	25	53
Castella i Lleó	82	9	3	27	33
Galícia	75	4	10	40	53
Canàries	60	7	15, 15, 8, 8, 7, 4, 3	19	estimat 32
Balears	59	4	33, 13, 12, 1	13	estimat 22
Pais Basc	75	3	25, 25, 25	15	estimat 20
CATALUNYA	135	4	6 (+màxim)	18	13
Astúries	45	3	2	6	13
Múrcia	45	5	1	5	11
CAT. PROPOSTA	135	7	2 (en 6)	12	9
La Rioja	33	1	-	-	-
Cantàbria	39	1	-	-	-
Navarra	50	1	-	-	-
Madrid	111	1	-	-	-

Mapa 2. Proposta de circumscripcions electorals



Quadre 12. Catalans a l'exterior

Electors i votants al Parlament de Catalunya		
	Electors	Votants
2003	100.417	18.639
2006	108.851	22.658

Distribució per països, 2006	
França	16.546
Andorra	12.264
Alemanya	7.653
Suïssa	6.963
Regne Unit	4.661
Itàlia	2.373
Bèlgica	1.965
Holanda	1.625
Altres d'Europa	2.749
Argentina	13.236
Veneçuela	6.602
Brasil	6.218
Mèxic	5.627
Xile	2.982
Uruguai	1.738
Colòmbia	1.109
Altres de Centre i Sud-amèrica	5.296
Estats Units i Canadà	5.776
Austràlia i Nova Zelanda	1.200
Orient Pròxim i països àrabs	544
Orient Llunyà	854
Àfrica	870
Total	108.851

Proposta

El decret de convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya especificarà el nombre d'escons a elegir en cada circumscripció. Per a cada elecció, la Sindicatura Electoral de Catalunya procedirà al prorratèig d'escons. S'adjudicarà inicialment un mínim de dos escons a cadascuna de les següents circumscripcions: Central, Girona, Lleida, l'Alt Pirineu i Aran, el Camp de Tarragona, i les Terres de l'Ebre. Els altres 123 escons seran adjudicats a les set circumscripcions segons la població, mitjançant la fórmula de la quota simple i les restes més altes.

Per aplicar aquesta fórmula, se seguirà el procediment de càlcul següent: primer, es dividirà el nombre total d'habitants de dret de Catalunya pel nombre total d'escons a repartir per tal d'obtenir un quocient, que serà la quota de prorratèig. Segon, a cada circumscripció se li adjudicaran tants escons com múltiples sencers de la quota tingui el nombre dels seus habitants de dret. Tercer, els escons restants es distribuïran mitjançant l'adjudicació d'un escó a cadascuna de les circumscripcions que, en el càlcul anterior, hagin obtingut una fracció més gran de la quota, fins a completar el total d'escons.

Fórmula d'assignació d'escons

Amb les normes del 1979, al Parlament de Catalunya l'assignació d'escons a les candidatures es fa mitjançant la fórmula de la mitjana més alta o d'Hondt, és a dir, amb la mateixa fórmula que s'utilitza per al Congrés dels Diputats, els parlaments de totes les comunitats autònomes, els ajuntaments i els escons al Parlament Europeu. Aquesta fórmula permet una alta proporcionalitat entre

els vots i els escons obtinguts per les candidatures. Atès que les possibles alternatives no millorarien globalment el rendiment del sistema electoral, proposem mantenir-la.

En un sistema de representació proporcional, la fórmula d'assignació d'escons a les candidatures es basa en l'establiment d'una quota de vots a la qual es dóna el valor d'un escó. Tantes vegades com una candidatura obté múltiples de vots de la quota, tants escons se li assignen. La 'mitjana més alta' o 'quota suficient' o fórmula Jefferson-d'Hondt (entre altres noms que té aquesta fórmula) és una quota que permet assignar tots els escons d'un parlament. Hi ha diversos procediments per trobar aquesta quota, entre els quals la sèrie de divisors que s'utilitza al Parlament de Catalunya, així com al Congrés dels Diputats, als parlaments de totes les comunitats autònomes i a les altres institucions abans esmentades. Cal notar que, amb aquest procediment de càlcul, l'últim quocient seleccionat (el més baix d'un nombre de quocients igual al nombre d'escons a assignar) és la quota d'assignació d'escons. Tantes vegades com una candidatura obté múltiples de vots d'aquest quocient, tants escons se li assignen (raó per la qual en alguns països aquesta fórmula és anomenada «xifra repartidora»).

La quota suficient d'assignació d'escons incentiva la cohesió dels partits i la formació de coalicions electorals entre grups afins. En certa crítica periodística i popular s'ha atribuït a la «lleï d'Hondt» la principal responsabilitat d'una assignació d'escons poc proporcional, especialment pel que fa al Congrés dels Diputats. Però la crítica és incorrecta, ja que el principal element que causa desproporcionalitat al Congrés són les circumscripcions extremadament petites.

La quota suficient o d'Hondt s'utilitza actualment en eleccions de parlaments estatals a Argentina, Brasil, Colòmbia, Croàcia, Finlàndia, Perú, Portugal, Sèrbia, Suïssa, República Txeca, Uru-

guai, així com en 4 territoris alemanys, en 15 cantons suïssos, les 3 regions belgues, Flandes, Valònia i Brussel·les, i les dues nacions britàniques, Escòcia i Gal·les.

Barrera mínima

L'establiment legal d'una barrera mínima de vots, generalment com una proporció del total de vots, exclou del parlament candidatures menors que, sense barrera, podrien rebre alguns escons. Amb aquesta exclusió s'incentiva la integració de les minories més petites en partits i coalicions i es facilita la formació de majories parlamentàries i de govern.

Actualment s'utilitzen diverses barreres mínimes legals. En eleccions estatals, s'usa una barrera general del 5% dels vots a Alemanya, Croàcia, Eslovàquia, Estònia, Hongria, Letònia, Lituània, Polònia, Sèrbia i República Txeca, del 4% a Àustria, Bulgària, Eslovènia, Noruega i Suècia (on també s'usa una barrera del 12% en cada circumscripció), del 3% a Romania, del 2% a Bèlgica i de l'1,67% a Holanda, mentre que a Finlàndia, Portugal i Suïssa, entre els països amb representació proporcional, no s'utilitzen barreres mínimes legals. En parlaments no estatals, 14 dels territoris alemanys usen una barrera del 5% i dos del 3%; sis dels cantons suïssos utilitzen barreres entre el 5% i el 10% dels escons; la part proporcional dels consells regionals francesos té una barrera del 3%. En altres casos, els sistemes majoritaris o mixtos fan supèrflues les barreres legals.

A Espanya, per al Congrés dels Diputats s'utilitza una barrera legal del 3% dels vots per circumscripció. En algunes comunitats autònomes s'ha elevat el llindar: mentre que vuit comunitats usen també la barrera del 3% per circumscripció, sis comunitats usen

una barrera del 5% per circumscripció, dues comunitats amb múltiples circumscripcions usen una barrera del 5% global i una, un 6% global o un 30% per circumscripció (quadre 13). Una barrera legal a escala global de la comunitat és més restrictiva que a escala de la circumscripció, ja que pot excloure partits amb una distribució de vots molt desigual en el territori, els quals poden superar el llindar en algunes circumscripcions i quedar-ne per sota en el conjunt.

En una perspectiva comparada, la barrera del 3% a escala de la circumscripció és, doncs, relativament baixa. De fet, per al Parlament de Catalunya, tant amb les circumscripcions i el prorratge establerts el 1979 com amb els de la nostra proposta, la barrera legal del 3% només és operativa a la circumscripció de Barcelona, ja que les 'barreres efectives' creades per altres elements del sistema electoral són superiors al 3% en les altres circumscripcions, com concretem més endavant. En rigor, doncs, no caldria mantenir una barrera legal del 3% dels vots a les altres circumscripcions. Si es fa, és només per un criteri d'homogeneïtat de regulació legal de totes les circumscripcions.

Quadre 13. Barrera mínima a les comunitats autònomes

Canàries	6% comunitat o 30% illa
Múrcia	5% comunitat
València	5% comunitat
Cantàbria	5% circumscripció = comunitat
La Rioja	5% circumscripció = comunitat
Madrid	5% circumscripció = comunitat
Balears	5% circumscripció
Galícia	5% circumscripció
Extremadura	5% circumscripció o 10% comunitat
Navarra	3% circumscripció = comunitat
Andalusia	3% circumscripció
Aragó	3% circumscripció
Astúries	3% circumscripció
Castella - la Manxa	3% circumscripció
Castella i Lleó	3% circumscripció
CATALUNYA	3% circumscripció
País Basc	3% circumscripció

Proposta

Per a l'assignació d'escons en cada circumscripció se seguiran les regles següents:

- a) Se sumaran els vots obtinguts per cada candidatura.
- b) Seran eliminades les candidatures que no hagin obtingut almenys un 3% dels vots.
- c) Es distribuïran els escons de la circumscripció entre les candidatures segons una quota de vots que sigui suficient per assignar tots els escons. Per fer els càlculs, el nombre de vots obtinguts per cada candidatura es dividirà per la sèrie de números naturals 1, 2, 3, etc. i s'assignaran els escons a les candidatures que obtinguin els quocients més alts, en ordre decreixent, fins a completar el nombre d'es-

cons de la circumscripció. En cas d'empat es decidirà per sorteig. El nombre d'escons assignat a cada candidatura haurà de correspondre al resultat de dividir el nombre de vots vàlids de la candidatura per l'últim dels quocients abans seleccionats, és a dir, el de valor més baix, que actuarà com a quota d'assignació d'escons.

Representació proporcional i territorial

Els elements per als quals hem presentat propostes en les seccions anteriors –el nombre total d'escons, les circumscripcions, el prorratg, la fórmula d'assignació d'escons i la barrera mínima– constitueixen el sistema electoral pròpiament dit. Un sistema electoral pot ser avaluat per la seva capacitat de produir uns certs resultats que es considerin desitjables; en particular, una representació proporcional i un alt grau d'inclusió de diversos grups. Presentem a continuació alguns mesuraments numèrics de les característiques bàsiques i dels resultats esperables del sistema electoral que hem proposat, especialment en comparació amb el sistema electoral vigent des del 1979.

El prorratg es pot avaluar per l'ajustament entre el nombre d'escons i el nombre d'habitants a les circumscripcions (el qual es pot mesurar amb l'índex $A = 100 - \frac{1}{2} \sum |E_c - H_c|$, on: E_c : percentatge d'escons de la circumscripció c ; H_c : percentatge d'habitants de la circumscripció c). El prorratg d'escons del Parlament de Catalunya entre les quatre circumscripcions provincials establert el 1979 està força ajustat respecte de la població, en un 87,6%. En les altres comunitats autònomes amb múltiples circumscripcions, la mitjana d'ajustament del prorratg d'escons entre les circums-

cripcions respecte de la població és més baixa: del 85,3%. Amb la nostra proposta, l'ajustament entre escons i habitants augmenta més de 5 punts percentuals, fins al 93,6% (en tots els casos amb la població del 2006).

També es pot calcular la proporcionalitat entre els vots i els escons assignats als partits (la qual es pot mesurar amb l'índex $P = 100 - \frac{1}{2} \sum |V_p - E_p|$, on: V_p : proporció de vots del partit p ; E_p : proporció d'escons del partit p). Els valors d'aquest índex depenen no només dels elements del sistema electoral, sinó de la distribució dels vots entre els partits, la qual canvia en cada elecció. En totes les eleccions al Parlament de Catalunya que han tingut lloc des del 1980 hi ha hagut una alta proporcionalitat entre els vots i els escons. En les darreres eleccions del 2006, la proporcionalitat va ser del 96,7%. En comparació, la mitjana de proporcionalitat de les eleccions més recents en les altres 16 comunitats autònomes va ser més baixa: 93,9%. En les eleccions al Congrés dels Diputats des del 1977, la proporcionalitat ha estat força més baixa, amb una mitjana al voltant del 87%; en l'elecció més recent va ser del 90,7%.

No obstant això, en les eleccions al Parlament de Catalunya l'ordre dels partits polítics segons els escons assignats no sempre ha correspost a l'ordre segons els vots obtinguts. En les eleccions del 1999 i del 2003 el segon partit en vots va rebre més escons que el primer partit. En les dues ocasions, la diferència de vots entre els dos partits va ser molt petita i equivalent a un empat (ja que la diferència al voltant d'un 0,2% dels vots era molt menor que la quota proporcional d'un escó, que estaria entre un 0,7% i un 0,8% dels vots, al voltant del resultat de dividir 100% dels vots per 135 escons). Així mateix, l'assignació d'escons va alterar l'ordre entre el quart i el cinquè partits en vots en l'elecció del 1995 (també a partir d'una diferència al voltant d'un 0,2% dels vots). Tanmateix, l'assignació d'escons als partits no ha impedit la formació de diferents

majories parlamentàries i de govern. Amb la nostra proposta, es readjudica un nombre d'escons entre circumscripcions dues vegades superior al nombre d'escons de sobrerepresentació que havia alterat l'ordre entre els partits segons els vots obtinguts i segons els escons assignats.

Finalment, es poden estimar diverses 'barreres' per a la representació dels partits i les candidatures (que es poden calcular com a funció del nombre d'escons de la circumscripció, M : magnitud). La 'barrera d'inclusió' és la proporció mínima de vots amb què un partit pot rebre un escó, en les condicions més favorables de distribució de vots entre els partits ($100/2[M+1]$). La 'barrera d'exclusió' és la proporció màxima de vots amb què un partit pot no rebre cap escó o, el que és el mateix, la proporció de vots a partir de la qual un partit té garantit un escó en les condicions més desfavorables ($100/M+1$). La 'barrera efectiva' és la mitjana de les dues barreres anteriors, és a dir, la proporció de vots amb què un partit pot esperar rebre almenys un escó, en condicions mitjanes. Amb la nostra proposta, una candidatura podria obtenir escons amb un percentatge de vots força baix, com es concreta més endavant.

Així, la modificació del sistema electoral segons la nostra proposta comporta els canvis següents (amb la població del 2006):

- Una aproximació entre les proporcions d'habitants i les proporcions d'escons en les circumscripcions, respecte del sistema electoral del 1979, en més de 5 punts percentuals, fins al 93,6% (quadre 14).
- Un augment de la proporció d'escons en les circumscripcions barcelonines. En la nostra proposta, la nova circumscripció de Barcelona continua elegint una àmplia majoria dels escons del Parlament, un 61%. Les dues circumscripcions de Barcelona i Central (que formen la província de

Barcelona) elegeixen fins al 69% del total d'escons. Mentre que el prorrateig del 1979 implicava que els escons de la província de Barcelona estaven en el valor mitjà entre el 50% i la seva proporció de la població, amb aquesta proposta es cobreixen tres quartes parts d'aquesta diferència.

- Una sobrerrepresentació de les circumscripcions menys poblades, per tal d'assegurar una adequada representació de totes les zones del territori. Concretament, les circumscripcions Central, Girona i el Camp de Tarragona reben al voltant d'un punt percentual d'escons més que la població i les relativament encara menys poblades de Lleida, l'Alt Pirineu i Aran i les Terres de l'Ebre, al voltant de dos punts percentuals de sobrerrepresentació.
- Una alta proporcionalitat entre vots i escons. En general, la fórmula d'Hondt assegura la proporcionalitat o una lleugera sobrerrepresentació als partits que obtenen una proporció de vots superior a la mitjana. Per exemple, amb sis partits que superin la barrera legal i entrin en el repartiment d'escons, la mitjana és $1/6 = 16,6\%$ dels vots.
- Una readjudicació d'un nombre d'escons entre circumscripcions superior al nombre d'escons de sobrerrepresentació que havia alterat l'ordre entre els partits segons els vots obtinguts i segons els escons assignats.
- Una 'barrera d'inclusió' o proporció mínima de vots amb la qual un partit podria rebre escons d'un 3% a Barcelona, que és aproximadament un 2% dels vots de tot Catalunya.
- La proporció mínima de vots a tot Catalunya amb la qual un partit podria rebre almenys un escó en totes les circumscripcions, en les condicions més favorables, estaria al voltant del 3,5% (quadre 14).

Quadre 14. Proposta: barreres efectives

Circumscripció	Nombre d'escons	Percentatge de població	Barrera d'inclusió	Barrera d'exclusió	Barrera efectiva mitjana
Barcelona	83	68	0,59 < 3	1,19 < 3	0,89 < 3
Central	10	7	4,55	9,09	6,82
Girona	14	9	3,33	6,66	5,00
Lleida	8	5	5,55	11,11	8,33
Alt Pirineu i Aran	3	1	12,50	25,00	18,75
Camp Tarragona	12	8	3,85	7,70	5,77
Terres de l'Ebre	5	2	8,33	16,66	12,50
Totes les circumscripcions		3,54	[amb circumscripcions ponderades: Σ (percentatge de població × barrera)/100]		

Nota: Càlculs amb la població del 2006.

Barrera d'inclusió: percentatge mínim de vots perquè un partit rebi un escó: $100/2(M+1)$.

Barrera d'exclusió: percentatge màxim de vots a partir del qual un partit té garantit almenys un escó: $100/M+1$.

Barrera efectiva: mitjana de les anteriors: percentatge esperat de vots que atorga el primer escó: $75/M+1$.

Forma de vot

La forma de vot pot tenir una gran influència en el grau de proximitat i els intercanvis entre els electors i els elegits. Les diverses formes de vot permeten que el votant pugui triar una llista de partit o també alguns candidats individuals. En les pàgines següents analitzem, primer, algunes conseqüències de la llista tancada o bloquejada, que només permet votar per una llista de partit sense modificar-hi l'ordre dels candidats, com s'ha utilitzat fins ara en totes les eleccions a Espanya, incloses les del Parlament de Catalunya. A continuació analitzem dues alternatives possibles: el doble

vot, que permet votar per una llista i per un candidat o candidata individual, i la llista oberta o 'desbloquejada', que permet donar vots preferents a candidats individuals dins d'una llista, que és la que proposem.

Llista tancada

Des de les primeres eleccions espanyoles al Congrés dels Diputats el 1977 s'ha utilitzat una forma de vot que només permet que cada votant triï una llista tancada o 'bloquejada' de candidats, sense modificar l'ordre en què els candidats hi són presentats. Aquesta forma de vot s'ha reproduït en les eleccions de tots els parlaments de les comunitats autònomes, així com en les eleccions municipals i europees. No hi ha, però, restriccions legals per modificar la forma de vot al Parlament de Catalunya. La Llei orgànica del règim electoral general, que actua com a norma bàsica, només estableix que les juntes electorals competents aprovaran el model oficial de les paperetes, d'acord amb els criteris establerts en les normes legals (LOREG, article 70).

L'opció per la llista tancada va estar fortament condicionada per la situació política del moment en què es van establir les primeres normes electorals, el 1977 i el 1985. Hi havia aleshores a Espanya una democràcia només incipient, amb perill d'involució autoritària. Per tal d'enfortir les possibilitats de tenir un règim democràtic eficaç, la consolidació d'un sistema de partits polítics estable i cohesionat va ser una prioritat àmpliament compartida. La forma de vot de llista va ajudar a aconseguir aquest objectiu. Els partits hi resultaven protegits perquè les llistes els atorgaven el monopoli de la representació política en contra de temptacions personalistes i demagògiques. El fet que les llistes fossin tancades facili-

tava la cohesió interna dels partits, ja que així la competició electoral se situava exclusivament entre partits i no entre candidats. La selecció dels candidats es feia exclusivament per mecanismes organitzatius interns dels partits, sense participació dels votants.

D'acord amb això, no és estrany que, a l'Europa actual, les llistes tancades només s'utilitzin en algunes democràcies recents: Espanya i Portugal, així com Bulgària, Polònia, Romania i Sèrbia.

La situació al nostre país, però, és avui totalment diferent, ja que no existeixen problemes de consolidació democràtica ni perills d'involució i els partits estan força cohesionats. En aquesta situació, les llistes tancades, que fa trenta anys van ser una opció prudent, plantegen ara problemes greus:

- *Poca opció de triar.* Amb la forma de vot de llista tancada, els votants poden triar el partit que prefereixen, però no pas qui els ha de representar. Això és pobre des del punt de vista democràtic. Els ciutadans poder aspirar a tenir més oportunitats d'elecció, no tan sols a triar una llista preestablerta per un partit, sinó també els candidats individuals que componguin aquesta llista.
- *Llunyania.* Es ben conegut que el vot de llista tancada genera un problema de manca de proximitat entre els electors i els elegits. Tot sovint, els ciutadans no coneixen els seus representants (no només no els coneixen personalment, sinó que ni tan sols saben qui són) i no saben com acudir-hi. Aquest problema té tendència a generalitzar-se cap a la política en general: els ciutadans s'allunyen del món de la política perquè no tenen punts d'ancoratge que els hi uneixin.
- *Manca de responsabilitat.* Com que els electors no han votat individus sinó partits, els diputats poden no fer-se personalment responsables de la seva acció política. Com es diu en

anglès, l'*accountability* dels diputats és molt baixa. Els electors no poden donar suport o recompensar electoralment les iniciatives dels diputats individuals més actius, competents o representatius, ni tampoc no poden sancionar els diputats ineficaços o que hagin actuat en contra de les seves promeses o de les preferències dels qui els han votat.

- *Tancament dels partits*. La llista tancada també ha estat molt criticada perquè dóna massa poder als aparells dels partits. La posició d'un candidat a la llista –i, per tant, la probabilitat de ser elegit– no depèn principalment de la seva interrelació amb els ciutadans ni de la seva eficàcia parlamentària, sinó que depèn en gran part de la seva disciplina de partit. Com a conseqüència, els partits tendeixen a rebre poca informació, poques demandes i expectatives i pocs suggeriments dels ciutadans a través dels representants electes, de manera que poden allunyar-se de les preocupacions i els canvis d'opinió en la societat.

Doble vot

El 'doble vot' ha estat proposat a Catalunya per diversos partits polítics en alguns moments. Amb aquest procediment, els electors tenen la possibilitat d'emetre dos vots: un vot a una llista i un vot a un candidat individual. L'assignació d'escons als partits està determinada pel vot de llista. El vot als candidats individuals permet seleccionar una part de les persones que ocuparan els escons assignats als partits, mentre que una altra part prové de llistes tancades. Aquesta forma de vot s'utilitza per a la cambra baixa del parlament federal d'Alemanya i per a la majoria dels parlaments dels territoris alemanys, així com, amb diverses variants,

per a les assemblees d'Escòcia, Gal·les i Londres i per al parlament de Nova Zelanda.

El doble vot té avantatges per a la proximitat i la relació entre els electors i els elegits. Però una dificultat important per establir-lo a Catalunya es deriva de la discussió que es generaria en dissenyar petits districtes uninominals per a la selecció dels candidats individuals. Precisament per la distribució molt desigual de la població en el territori que abans hem remarcat, aquests districtes serien inevitablement molt desiguals en població. D'altra banda, el doble vot faria que hi hagués al Parlament diputats elegits d'una llista tancada i diputats votats personalment, és a dir, amb dos criteris i dos tipus de vincles amb l'electorat diferents. Per aquests motius, no proposem adoptar el doble vot per a les eleccions del Parlament de Catalunya.

Llista oberta amb vots preferents

La forma de vot que proposem, la llista oberta de partit amb vots preferents, també dita llista 'desbloquejada', permet que el votant triï una llista de partit tal com ha estat presentada o expressi les seves preferències per alguns candidats individuals de la llista.

La manera d'expressar les preferències per candidats individuals és senzillament marcar una creu al costat dels seus noms. Els candidats que obtenen més d'una quantitat o proporció predeterminedada de vots preferents resulten elegits abans que els altres candidats, encara que figurin més avall en la llista.

Els països d'Europa on s'utilitzen variants de llistes obertes amb vots preferents són: Àustria, Bèlgica, Dinamarca, Eslovàquia, Eslovènia, Estònia, Finlàndia, Grècia, Holanda, Letònia, Lituània, Noruega, República Txeca i Suècia. En parlaments no estatals, les

regions italianes utilitzen el vot preferent. També s'utilitza en altres països del món, com Indonèsia, Perú i Uruguai.

Cal subratllar que el vot de llista amb preferències que proposem comporta votar per una sola llista de partit i no per candidats de diferents partits. Aquesta forma de vot és diferent d'altres que permeten el vot a candidats individuals de diverses llistes o de diversos partits, com el vot preferencial transferible (utilitzat, per exemple, a Austràlia i Irlanda) i la papereta oberta, també anomenada 'panachage' o 'barreja' (que s'utilitza per al parlament federal de Suïssa i per a la majoria dels cantons). La papereta oberta, amb diverses variants, també es va utilitzar per a les Corts espanyoles i per al Parlament de Catalunya durant la Segona República i s'utilitza actualment per al Senat espanyol, en tots aquests casos amb una regla electoral de majoria.

La forma de vot que proposem –la llista oberta o 'desbloquejada' amb vots preferents– dona als votants l'oportunitat d'escollir qui els representa. Així augmenten les oportunitats de tria dels ciutadans. Aquesta forma de vot pot millorar els vincles entre els electors i els elegits, ja que estimula la intercomunicació entre ells. El vot preferent pot fer que els diputats siguin més coneguts i estiguin més atents a les demandes i les reaccions dels ciutadans i ajudar, així, que la política sigui una activitat més pròxima. Pot facilitar també que els diputats es facin personalment responsables de la seva acció política i legislativa, ja que tenen incentius per passar comptes de la seva gestió davant els ciutadans i no emparar-se només en la pertinença a un partit. Això pot generar una major *accountability*.

Aquesta forma de vot també pot tenir alguns inconvenients, com els derivats de la possible competència entre candidats individuals dins d'un mateix partit. Alguns candidats podrien tenir la temptació de cercar vots preferents mitjançant favors personals o

pressions de grup, al marge de les polítiques i les propostes del seu partit. També podria succeir que alguns votants donessin vots preferents en contra de la diversitat de candidats a les llistes, per exemple, a favor dels candidats homes o de les candidates dones. Algunes deformacions d'aquest tipus es van produir, en certa manera, a Itàlia en el decenni del 1980 (i van estar entre els factors que van provocar l'inici d'una sèrie de canvis de les regles electorals). Però aquestes temptacions tendeixen a emergir quan els candidats poden ser elegits amb un sol vot o uns pocs vots de diferència amb altres candidats. Es poden prevenir, per tant, mitjançant el requeriment que un candidat hagi d'obtenir una proporció significativa de vots preferents per tal de ser elegit abans que els altres situats en llocs més alts a la llista, d'acord amb l'experiència de la majoria dels països d'Europa.

La possibilitat que els votants puguin expressar preferències per candidats individuals pot induir els partits a adoptar procediments de selecció dels candidats que tinguin més en compte les preferències dels electors. Això podria facilitar, de fet, que molts electors acceptessin els candidats de les llistes en l'ordre en què fossin presentats. Es podria esperar, doncs, que molts votants no donessin vots preferents a candidats individuals, sinó que votes-sin per una llista tal com fos presentada. Però això pot dependre de la capacitat dels partits de presentar els millors candidats.

Proposem, doncs, que cada votant tingui l'opció de donar vots preferents a alguns candidats dins d'una sola llista presentada a les eleccions al Parlament de Catalunya. D'acord amb la nostra proposta, el votant sempre tindrà l'opció de votar per la llista tal com ha estat presentada. Si no marca cap candidat s'entendrà que accepta l'ordre en què els candidats estan presentats a la llista. Concretament, proposem que els votants puguin marcar un màxim de 9 candidats a la circumscripció de Barcelona, un màxim

de 3 candidats a cadascuna de les circumscripcions Central, de Girona, de Lleida i del Camp de Tarragona, i un sol candidat a cadascuna de les circumscripcions de les Terres de l'Ebre i de l'Alt Pirineu i Aran (en total, cap a un 17% del total de candidats).

Per evitar una competència excessiva entre candidats d'un mateix partit, proposem que, perquè un candidat sigui elegit abans que els altres de la llista, hagi d'obtenir un nombre de vots preferents igual o superior a un 5% dels vots que la seva llista hagi obtingut en la circumscripció. En cas d'empat de vots preferencials entre candidats, prevaldrà l'ordre dels candidats a la llista. Per tal de prevenir conseqüències excessives d'alguns errors, a les paperetes en què el votant marqui més candidats dels permessos no s'hi tindran en compte els vots preferents, però les paperetes no seran declarades nul·les, sinó que comptaran com a vots a la llista acceptant l'ordre preestablert dels candidats.

Vegem-ho amb un exemple hipotètic. Si un partit aconsegueix 50.000 vots en una circumscripció i per aquest nombre de vots li pertoquen quatre diputats, seran elegits primer els candidats que hagin estat marcats amb un vot preferent per almenys 2.500 votants (un 5% de 50.000). Si hi ha, per exemple, dos candidats del partit que han obtingut aquest nombre de vots preferents, seran elegits aquests dos candidats més els altres dos candidats que figurin en les posicions més altes de la llista inicial. Si no hi ha cap candidat que obtingui 2.500 vots preferents, seran elegits els quatre primers de la llista. Si, en canvi, hi ha, per exemple, cinc candidats del partit que han obtingut 2.500 vots preferents, seran elegits només els quatre candidats que n'hagin rebut més.

En el gràfic 2 s'inclou, a efectes il·lustratius, un disseny d'una possible papereta. Hi figura, com en el sistema actual, la circumscripció, la denominació, la sigla i el símbol de la candidatura i la llista de candidats, amb l'afegit d'un requadre al costat del nom

de cada candidat. Per tal d'afavorir les relacions de proximitat entre els electors i els electes, la Sindicatura Electoral pot enviar als electors per correu, juntament amb les paperetes de votació, una informació sobre els candidats que n'inclogui la fotografia, una adreça postal, un número de telèfon i una adreça electrònica.

L'exercici del vot lliure i secret amb aquesta forma de vot fa encara més convenient l'ús de les cabines als col·legis electorals. Caldria que, en cada col·legi electoral, totes les paperetes estiguessin dins de les cabines (on hi hauria d'haver, també, bolígrafs per marcar-hi, si cal, els vots preferents). Així, els electors que no portessin la papereta preparada de casa se sentirien moguts a utilitzar les cabines, una eina per al secret del vot que lamentablement ha caigut en un ampli desús.

Gràfic 2. Model de papereta

ELECCIONS AL PARLAMENT DE CATALUNYA 2010 CIRSCUMSCRIPCIÓ DE TERRES DE L'EBRE

DONO EL MEU VOT A LA CANDIDATURA PRESENTADA PER:



Partit Democràtic Electoral

P. D. E.

Si ho desitja, pot donar el seu vot preferent a un candidat marcant-lo amb una creu.
Si no marca cap creu, s'entén que està d'acord amb l'ordre dels candidats a la llista.



MARIA MARIA i MARIA	<input type="checkbox"/>
MANEL MANEL i MANEL	<input type="checkbox"/>
JÚLIA JÚLIA i JÚLIA <i>Independent</i>	<input type="checkbox"/>
AUGUST AUGUST i AUGUST	<input type="checkbox"/>
OSCAR OSCAR i OSCAR	<input type="checkbox"/>
MARTA MARTA i MARTA	<input type="checkbox"/>

Proposta

- La papereta inclourà la denominació de la circumscripció, la denominació, la sigla i el símbol de cadascuna de les candidatures, siguin partits, coalicions, federacions o agrupacions d'electors, i la llista dels candidats de cada candidatura. Al costat del nom dels candidats es podrà fer constar la seva condició d'independent o, en cas de coalicions o federacions, la denominació del partit de cada candidat. El nombre de candidats de cada llista serà igual al nombre d'escons de la circumscripció. Al costat del nom de cada candidat hi haurà un requadre.
- Cada votant triarà una candidatura per la circumscripció. El votant podrà marcar amb una creu al requadre corresponent els candidats als quals dóna el seu vot preferent, des d'un fins a 9 candidats a la circumscripció de Barcelona, des d'un fins a 3 candidats a cadascuna de les circumscripcions Central, de Girona, de Lleida i del Camp de Tarragona, i un sol candidat a cadascuna de les circumscripcions de les Terres de l'Ebre i de l'Alt Pirineu i Aran. La papereta indicarà el nombre màxim de vots preferents admès.
- En cas de no marcar cap candidat, el vot es comptarà únicament per a la candidatura. Si una papereta inclou un nombre de vots preferents superior a l'admès, el vot es comptarà únicament per a la candidatura.
- Es fomentarà l'ús de les cabines de votació com a garantia del vot lliure i secret.
- En l'escrutini dels vots es comptaran, en primer lloc, els vots a les candidatures, a partir dels quals es farà l'assignació dels nombres d'escons segons la quota i el procediment establerts a la Llei, i, a continuació, es comptaran les preferències a candidats individuals.

- Un cop establert el nombre d'escons assignats a cada candidatura, en cada llista seran elegits els candidats que hagin obtingut un nombre de vots preferents superior al 5% dels vots de la candidatura en què apareguin, en ordre decreixent pel nombre de vots obtinguts, fins a cobrir el nombre d'escons assignats a la llista. Per als escons assignats a una candidatura que no hagin estat adjudicats a candidats pels vots preferents, seran elegits els candidats en l'ordre en què apareguin a la llista. En cas que no hagi estat elegit cap candidat pels vots preferents, per a tots els escons assignats a la candidatura seran elegits els candidats en l'ordre en què apareguin a la llista. En cas d'empat de vots preferents entre candidats, seran elegits el candidat o candidats situats en un lloc més alt a la llista.
- La Sindicatura Electoral inclourà en l'acta de l'escrutini general per a cada circumscripció els resultats següents:
 - a) Nombre d'electors.
 - b) Nombre de votants.
 - c) Nombre de vots nuls.
 - d) Nombre de vots en blanc.
 - e) Nombre de vots a candidatures.
 - f) Nombre de vots de cada candidatura.
 - g) Llista dels candidats elegits per cada candidatura en l'ordre en què els hagin estat adjudicats els escons, posant al capdamunt els candidats que hagin estat elegits pels vots preferents, en ordre pel nombre de vots obtinguts, i a continuació els qui hagin estat elegits segons l'ordre en què apareguin a la llista. A continuació s'indicaran els candidats que hagin obtingut un nombre de vots preferents superior al 5% dels vots de la candidatura però que no hagin estat elegits, en ordre pel nombre de vots obtinguts.

3. Transparència

L'organització eficient d'un procés electoral és clau per a l'exercici dels drets de participació i per a l'obtenció de resultats electorals equitatius que puguin ser legitimats pels ciutadans. Entre els elements que una llei electoral ha de regular per assegurar la transparència d'unes eleccions hi ha els següents:

- Les condicions en què es desenvolupa la campanya electoral.
- El paper dels mitjans de comunicació en la difusió dels missatges de les candidatures.
- La fiabilitat dels sondejos preelectorals que estimen la intenció de vot dels ciutadans.
- El finançament de les campanyes electorals dels partits polítics.

Així mateix, per a la vigilància del compliment de la legalitat i la justícia electorals proposem:

- La creació d'una Sindicatura Electoral de Catalunya com a institució primordial d'autogovern del procés electoral.

Campanya electoral

Una campanya electoral ha de donar accés als partits polítics i candidats als canals públics de comunicació i afavorir que els ciutadans rebin informació adequada i de bona qualitat sobre les candidatures i les propostes polítiques. Per aconseguir aquests objectius, les institucions de govern han d'estar vinculades per unes normes clares que no deixin espais a la interpretació discrecional.

Tot i la vigència de les regulacions de les campanyes electorals establertes per la Llei electoral general (LOREG, articles 50-58), cal considerar possibles reformes en els aspectes següents: duració de la campanya, ús dels recursos públics durant la pre-campanya, enviament conjunt de la publicitat electoral i retirada de la publicitat després de les eleccions.

Duració de la campanya

Les campanyes electorals al Parlament de Catalunya han de durar, com les de totes les altres eleccions, 15 dies, segons la LOREG (article 51). En els primers anys de democràcia a Espanya les campanyes duraven 21 dies, però els anys noranta es van reduir a 15 dies. Aquesta regulació no és corrent en altres països, on els partits i els candidats solen tenir oportunitats de presentar les seves propostes i demanar el vot sense límits temporals. En molts països la duració de la campanya no està regulada i comença de fet quan es dissol el Parlament, com a Alemanya, Bèlgica, Dinamarca, Gran Bretanya, Holanda, Irlanda, Luxemburg, Noruega, Polònia i Suècia. En altres països la duració de la campanya està regulada, però és força llarga, ja que comença pràcticament des de la convocatòria de les eleccions: a Hongria les campanyes du-

ren 72 dies; a Grècia, 40 dies; a Itàlia i a Lituània, 30 dies. Només en uns pocs països la campanya té una duració establerta entre 15 i 21 dies: Espanya, França, Portugal, República Txeca.

Cal descartar, en qualsevol cas, una reducció de la duració actual de les campanyes. Una campanya de menys de dues setmanes podria limitar les oportunitats de les candidatures d'oposició, menors o noves de fer arribar els seus missatges als ciutadans. D'altra banda, una campanya més llarga podria facilitar que els partits tinguessin més contactes directes amb els ciutadans, hi hagués més debats entre candidats i els mitjans de comunicació prestessin més atenció als diversos temes dels programes polítics. Però una campanya més llarga també seria més cara, podria cansar els ciutadans i no està clar que afavorís més la participació electoral. De fet, l'omnipresència dels mitjans de comunicació en la nostra societat facilita que els missatges i les preses de posició política arribin al conjunt de la població amb suficient profusió i intensitat. De totes maneres, com hem dit, la regulació actual d'aquest tema per llei orgànica espanyola no permet prendre'n en consideració una modificació legal d'àmbit català.

Precampanya

De fet, el període en què els partits polítics realitzen activitat de tipus electoral és més llarg, ja que, abans de la campanya electoral pròpiament dita, hi ha una precampanya que comença quan es convoquen les eleccions. En aquest període els partits polítics solen donar a conèixer propostes i prendre iniciatives en clau electoral, presentar els seus candidats i difondre àmpliament els seus missatges, utilitzant fins i tot molts dels mateixos mitjans de publicitat que fan servir durant les campanyes (incloent-hi banderoles,

cartells, pancartes, anuncis als metros i autobusos, pàgines web), amb les úniques excepcions de la petició explícita de vot i l'accés gratuït als mitjans de comunicació públics. En molts casos, la profusió excessiva de publicitat dels partits no ajuda a despertar l'interès dels ciutadans i fins i tot pot ser contraproduent. Considerem que cal limitar aquestes activitats per tal que els espais públics mantinguin els usos previstos fora dels períodes de campanya electoral.

En el període preelectoral, els partits al govern mantenen una posició d'avantatge, ja que per la seva pròpia activitat tenen accés preferent als mitjans de comunicació. Per tal d'afavorir la igualtat d'oportunitats entre les diverses candidatures, proposem que es limitin per llei les activitats públiques que puguin ser utilitzades electoralment des de la convocatòria de les eleccions, incloses les inauguracions, la col·locació de primeres pedres, les exposicions i altres presentacions de realitzacions governamentals, així com la participació en activitats similars d'altres institucions. La Sindicatura Electoral de Catalunya haurà de prendre les mesures adequades per evitar aquests actes i vetllar pel compliment de la normativa.

Enviament de publicitat electoral

Actualment els partits polítics que tenen representació i han pogut formar grup parlamentari reben una subvenció específica per enviar la papereta i la publicitat en un sobre a totes les llars de Catalunya. Però els partits polítics mateixos van subscriure, el 2001, un 'Acord parlamentari de transparència i autolimitació de despeses electorals i finançament de partits polítics', en el qual, per tal de contribuir a reduir les despeses electorals, es proposava l'enviament d'un sol sobre amb la informació de totes les candidatures amb representació parlamentària. Quan es va subscriure aquell

acord es va estimar que aquesta mesura comportaria un estalvi d'uns 2,7 milions d'euros. Tanmateix, en les eleccions posteriors no s'ha dut a la pràctica. Proposem, doncs, que aquesta mesura sigui de compliment obligatori mitjançant la seva inclusió en la llei electoral. En cada sobre s'inclourà, a més de les paperetes, una declaració de cada candidatura amb els compromisos contrets i una informació sobre els candidats que compregui, en tot cas, una adreça, un telèfon i una adreça de correu electrònic a les quals es pugui adreçar l'elector.

Retirada de la publicitat

L'ús de recursos públics per les candidatures durant la campanya electoral ha d'anar acompanyat pel restabliment de les condicions habituals dels espais públics un cop passades les eleccions. Cada candidatura s'hauria de fer càrrec de la retirada dels cartells, les banderoles i els altres mitjans de publicitat al carrer immediatament després de la jornada electoral. Proposem que, quan els partits no ho facin, els ajuntaments puguin procedir a la retirada de la publicitat electoral, comunicar la quantia de les despeses que això els hagi ocasionat a l'autoritat electoral, i que aquesta retiri la quantitat corresponent de les subvencions electorals als partits i la reemborsi als ajuntaments.

Proposta

- Des de la convocatòria de les eleccions fins a la jornada electoral, el Govern de la Generalitat i els seus membres no realitzaran o participaran en cap acte d'inauguració, de col·locar

ció de primeres pedres o d'exposició o presentació d'obres o serveis públics.

- Des de la convocatòria de les eleccions fins a l'inici de la campanya electoral, els partits polítics no podran utilitzar els espais públics de publicitat, incloent-hi les banderoles, els cartells, les pancartes, els anuncis als mitjans de transport i els webs d'institucions públiques.
- L'administració electoral organitzarà l'enviament d'un sol sobre a totes les llars de Catalunya on s'incloguin les paperetes, la informació sobre els candidats i les declaracions de candidatura amb els compromisos contrets de les candidatures amb representació parlamentària.
- Quinze dies després de la jornada electoral els ajuntaments podran retirar la publicitat electoral instal·lada a la via pública. La secretaria de l'ajuntament certificarà l'acció. Les despeses ocasionades i imputables a les candidatures amb dret a subvenció pública electoral seran comunicades a la Sindicatura Electoral, la qual les descomptarà de les subvencions i en lliurarà l'import als ajuntaments. Els ajuntaments també podran reclamar l'import de les despeses corresponents a les organitzacions polítiques que no hagin assolit subvenció i, en cas de no obtenir satisfacció, recórrer als tribunals per via de constreyniment.

Mitjans de comunicació

L'activitat dels mitjans de comunicació durant els períodes de campanya electoral ha estat regulada de maneres diferents en diversos països, atesa la complexitat de la matèria i les variacions entre els respectius paisatges informatius. Els mitjans són el mecanisme essencial per a la informació dels ciutadans, de manera que la seva

informació pot contribuir a orientar l'opinió pública en una o altra direcció i a magnificar o excloure determinades opcions polítiques.

Darrerament, la preocupació s'ha fet més intensa pel que fa als mitjans audiovisuals i, en especial, la televisió, donada la seva difusió i el seu impacte en la societat i el fet que la condició d'operador televisiu s'obté, encara avui, mitjançant una concessió dels poders públics. També s'ha anat estenent la preocupació per la qualitat de la informació que reben els ciutadans (rellevància dels temes tractats, exactitud de les informacions difoses, etc.) i, en el cas dels mitjans de titularitat pública, pels riscos de manipulació governamental.

Respecte dels mitjans de comunicació privats, la millor solució a aquestes preocupacions és la llibertat de crear i difondre mitjans de comunicació, el dret d'expressar-s'hi lliurement i el dret d'intentar influir en l'opinió pública mitjançant la seva activitat. Aquests drets estan explícitament garantits per la Constitució espanyola. A més, el Tribunal Constitucional ha assenyalat reiteradament que aquests principis són prevalents sobre la resta dels drets fonamentals.

En canvi, la funció social dels mitjans de comunicació de titularitat pública és la d'oferir una informació no esbiaixada i de qualitat que faciliti als ciutadans la tria del seu vot, sense influir en la seva orientació. Als mitjans públics, els principis fonamentals són la imparcialitat política i la garantia del dret d'accés dels diferents grups polítics i socials significatius, seguits del pluralisme informatiu i la llibertat d'expressió.

Aquests problemes es plantegen a tots els sistemes democràtics de les societats avançades. Però tot i l'àmplia coincidència en els principis amb què han de ser abordats, troben solucions diverses. Les principals diferències observables tenen a veure amb l'existència o no de mitjans de comunicació de titularitat pública, la qual pot requerir l'aplicació de regles diferents que als mitjans privats; la possibilitat o no de contractar publicitat elec-

total; el tractament igual o diferenciat dels diferents mitjans (premsa, ràdio, televisió); i el reconeixement dels nous mitjans (com Internet i missatges curts de mòbil). La combinació de les solucions donades a aquestes qüestions fa que en les democràcies actuals el panorama de la regulació del paper dels mitjans en els processos electorals sigui molt variat. Com que, en general, en els sistemes democràtics, tota la premsa és de titularitat privada, les varietats en la regulació tenen a veure sobretot amb l'activitat dels mitjans de comunicació audiovisuals (quadre 15).

Als Estats Units els mitjans s'autoregulen, admeten la contractació de publicitat electoral i no ofereixen espais gratuïts als candidats o partits. És a dir, la ràdio i la televisió tenen les mateixes llibertats que té la premsa privada a tots els països democràtics. En canvi, a Europa, mentre que la premsa també s'autoregula, la ràdio i la televisió estan sotmeses a regulacions detallades. Les candidatures electorals tenen garantit l'accés als programes informatius de ràdio i televisió a quasi tots els països. El temps de presència de cadascuna de les candidatures en aquests programes està sotmès a diverses regles: pot dependre de la decisió dels mitjans (com a Alemanya, així com a la major part de les televisions britàniques) o ser regulat en proporció amb els resultats electorals anteriors (com a la BBC, així com a França), o ser igual per a totes les candidatures (com a Holanda i Itàlia). A pràcticament tots els països europeus està prohibit contractar publicitat electoral i a la major part s'ofereixen, en canvi, espais gratuïts de publicitat a les candidatures. L'organització de debats només és obligatòria en alguns països, com França i Holanda.

La regulació jurídica del paper dels mitjans audiovisuals en les campanyes electorals al nostre país és molt complexa i deficitària, com s'ha posat en relleu reiteradament. Per començar, la problemàtica es planteja en termes diferents en els diferents mitjans:

- *Prensa*. Tota és privada. La informació i la contractació de publicitat hi són lliures.
- *Ràdio*. N'hi ha de privada i de pública. La ràdio privada està equiparada a la premsa. La ràdio pública té la informació regulada i està sotmesa a controls polítics parlamentaris. Concretament, no pot contractar publicitat electoral i ha d'oferir espais gratuïts a les candidatures electorals.
- *Televisió*. Totes les televisions, sigui quina sigui la titularitat, privada o pública, i l'àmbit de cobertura, tenen a Espanya el caràcter de «servei públic» i, per tant, tenen l'obligació legal d'oferir una informació «pluralista». Totes tenen prohibida la contractació de publicitat electoral. Les televisions públiques, a més, han d'oferir espais electorals gratuïts.

Des del punt de vista estrictament legislatiu, no hi ha cap legislació general sobre ràdio i, pel que fa a la televisió, s'ha anunciat una reforma modernitzadora, però encara no s'ha fet. A Catalunya es va intentar resoldre la situació amb l'aprovació de la Llei de la comunicació audiovisual de Catalunya (2005), però una bona part de l'articulat de la llei està impugnada davant el Tribunal Constitucional, de manera que la situació és insegura. En particular, la Llei catalana suprimeix el caràcter de servei públic de les televisions privades per tal d'equiparar-les a la premsa i a les ràdios privades, però mentre no hi hagi una reforma legal en la llei orgànica espanyola, aquesta reforma és formalment precària.

A Catalunya, en els últims anys, la cobertura informativa de les campanyes electorals pels mitjans públics de comunicació ha donat lloc a una reiterada polèmica que gira entorn de dues peces:

- El denominat «senyal editat». Els grans partits no autoritzen que les televisions entrin a gravar en els seus actes públics,

sinó que donen als mitjans un vídeo o un DVD ja muntat per ser emès en els seus programes informatius.

- Els denominats «blocs electorals». La Junta Electoral Central ha entès que, a manca de concreció legal, els principis d'imparcialitat i pluralisme en les informacions electorals s'han de manifestar en una presència dels partits polítics proporcional als seus resultats electorals anteriors, ordenada de menor a major. Si bé en un primer moment la interpretació de la Junta Electoral va aparèixer com a «garantista» per a les minories, darrerament ha estat vista per alguns informadors, així com per altres sectors i organismes, com una restricció professional, basada en la desconfiança.

Considerem desitjable que la informació electoral emesa pels mitjans de comunicació públics redueixi el «soroll» de les campanyes electorals i millori la qualitat de la informació adreçada als ciutadans. En la línia d'algunes propostes del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, s'haurien de perseguir els objectius següents:

- Distingir les regles que s'estableixin per als mitjans de comunicació de la Generalitat i per als mitjans de titularitat privada que operin amb un títol habilitant atorgat per la Generalitat de les que es puguin aplicar als altres mitjans de titularitat pública a Catalunya.
- Garantir la imparcialitat i el pluralisme de tots els mitjans audiovisuals públics.
- Garantir-hi l'emissió de programes informatius sobre la gestió efectuada pels diferents partits i les seves ofertes electorals en els quals es pugui abordar una varietat de temes amb criteris de pluralisme informatiu.

- Establir l'obligatorietat de celebrar debats en la televisió pública entre els representants de les candidatures.
- Establir regles diferents per als programes informatius i els espais electorals gratuïts –que estan regulats pel principi de proporcionalitat–, altres tipus de programes i reportatges –en els quals es pot acceptar una aplicació atenuada del criteri de proporcionalitat– i la participació igualitària dels partits en debats i entrevistes.
- Establir la llibertat de campanya per Internet, com a la premsa.
- Encarregar el seguiment de les regles de campanya a la Sindicatura Electoral de Catalunya, que podrà sol·licitar la cooperació del Consell de l'Audiovisual. En particular, la Sindicatura supervisarà la distribució del temps d'emissió concedit a les diverses candidatures i la cobertura equilibrada de la informació sobre totes elles.

Quadre 15. Els mitjans de comunicació audiovisuals en els processos electorals

	Dret d'accés	Temps als informatius	Publicitat electoral	Espais gratuïts	Debats
Estats Units	No reconegut	Autoregulació	Sí	No	Potestatius
Alemanya	Programes	Autoregulació	No	Sí	Potestatius
França	Programes informatius	Proporcional	No	Sí	Obligatori
G. Bretanya	Programes informatius	Proporcional atenuada BBC Autoregulació altres TV	No	Sí	Potestatius
Holanda	Programes informatius	Igual	No	No	Obligatori
Itàlia	Programes	Igual	No	Sí	Potestatius
Portugal	Programes de partit	Proporcional	No	No	Potestatius

Proposta

- En els espais informatius dels mitjans de comunicació audiovisual de la Generalitat, així com en els dels mitjans de titularitat privada amb un títol habilitant concedit per la Generalitat, s'inclouran informacions sobre les campanyes electorals de les diferents candidatures i les seves propostes polítiques, amb continguts que responguin al criteri d'imparcialitat i en proporcions corresponents als resultats electorals anteriors. Serà responsabilitat dels directius assegurar la imparcialitat i el pluralisme d'aquestes informacions.
- Els mitjans públics també emetran altres programes informatius sobre la gestió efectuada pels diferents partits i les seves ofertes electorals en els quals es pugui abordar una varietat de temes amb criteris de pluralisme informatiu. Les informacions sobre l'activitat del Govern o d'altres administracions públiques hauran de fonamentar-se en criteris estrictes d'interès informatiu objectiu i de separació entre l'acció de govern i el procés electoral.
- No es podrà restringir l'accés dels informadors als actes públics realitzats per les candidatures.
- No es podrà contractar publicitat electoral o política a les emissores de televisió ni a les emissores de ràdio municipals o culturals. Els operadors de ràdio i televisió tampoc podran incloure missatges de contingut electoral en els serveis addicionals que puguin incorporar (especialment la ràdio i la televisió digitals).
- Els mitjans audiovisuals públics emetran espais gratuïts de publicitat electoral, la duració, l'ordre i l'horari d'emissió dels quals seran establerts per la Sindicatura Electoral de Catalunya, segons un criteri de proporcionalitat amb els resultats electorals anteriors.

- Els mitjans audiovisuals de titularitat pública hauran d'organitzar debats entre els caps de llista, així com entre altres persones integrants de les diverses candidatures.
- Els mitjans locals informaran sobre les campanyes electorals aplicant les regles que els escaiguin atenent a la seva titularitat pública o privada.
- En cas d'infraccions de les normes sobre la informació del procés electoral en mitjans audiovisuals públics, la Sindicatura Electoral de Catalunya ho posarà en coneixement de la institució titular del mitjà. Els conflictes i les reclamacions seran resolts per la Sindicatura Electoral, la qual podrà sol·licitar informe al Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

Sondejos preelectorals

La difusió d'enquestes i sondejos preelectorals està fortament regulada per la Llei electoral general espanyola (LOREG, article 69). Aquesta requereix que qualsevol enquesta publicada des de la convocatòria d'eleccions n'indiqui les característiques tècniques (sistemes de mostreig, mida de la mostra, marge d'error, nivell de representativitat, procediment de selecció dels enquestats), la data de realització, el text íntegre de les qüestions plantejades i el nombre de persones que no les han contestat. Està prohibida la publicació i la difusió de sondejos preelectorals durant els cinc dies anteriors a la jornada electoral. Aquestes normes no poden ser modificades per una llei d'àmbit català.

Aquesta regulació d'àmbit espanyol tan detallada i restrictiva reflecteix una desconfiança respecte de la capacitat tècnica i la independència de les empreses d'investigació de l'opinió pública,

així com respecte de la possible manipulació dels sondejos que puguin fer els partits polítics i els mitjans de comunicació. Cal reconèixer que la qualitat tècnica dels sondejos preelectorals publicats al nostre país és diversa i sovint es presenten equívocament, no com una informació sobre l'estat de l'opinió en un moment concret, sinó com a predictors dels resultats electorals. A vegades els participants en les eleccions intenten utilitzar els sondejos com a instruments d'estratègia electoral, tant per demanar el 'vot útil' a certes candidatures com per desmobilitzar electors adversos, segons si els sondejos semblen predir un resultat ajustat o un clar avantatge d'algun partit.

La regulació restrictiva de la llei espanyola i la desconfiança que reflecteix contrasten amb les normes i els costums en altres països. No hi ha restriccions a la publicació de sondejos preelectorals, ni tan sols durant la jornada electoral, a Bèlgica, Estats Units, Finlàndia, Gran Bretanya i Suècia (en diversos casos perquè ni tan sols hi ha una regulació jurídica específica del tema), mentre que n'està prohibida la publicació només el dia mateix de les eleccions a Alemanya, Dinamarca, Holanda, Irlanda i Polònia. En canvi, com a Espanya, està prohibit publicar sondejos electorals durant un període al voltant de cinc dies anteriors a les eleccions a Grècia, Itàlia i Portugal.

El cas de França és particularment interessant per considerar la possibilitat de modificar la norma vigent al nostre país. La prohibició francesa de publicar sondejos preelectorals en mitjans de comunicació durant la setmana anterior a les eleccions va ser burlada, des dels anys noranta, mitjançant la publicació de sondejos en diaris en llengua francesa a Bèlgica i Suïssa, els quals van ser reproduïts, com a procedents de fonts forànies, en alguns diaris francesos, així com difosos per Internet. Conseqüentment, el Tribunal de Cassació va sentenciar, el 2002, que, com a material informatiu que pot ajudar els electors, i d'acord amb el principi de

«garantir la llibertat d'informació i d'opinar fins a just el moment en què acaba la campanya electoral» i amb la Convenció Europea de Drets Humans, els sondejos preelectorals es podrien publicar fins a dos dies abans de la jornada electoral, com així ha succeït en les eleccions més recents.

Al nostre país, mentre les restriccions a la publicació de sondejos estiguin vigents, la millora de la seva qualitat tècnica pot augmentar-ne la fiabilitat i, indirectament, atreure suport a la demanda de llibertat de publicació sense límits temporals. La legislació espanyola vigent estableix que la Junta Electoral Central ha de vetllar perquè les dades i les informacions dels sondejos publicats no continguin falsificacions deliberades i li permet que demani informació tècnica complementària als autors d'una enquesta o un sondeig per tal de comprovar-ne la validesa (LOREG, article 69.2-3). Tanmateix, a la pràctica no hi ha hagut els mitjans adequats per portar a terme aquesta disposició, com passa amb tantes altres mesures legals analitzades en aquest Informe.

Considerem apropiat que la Sindicatura Electoral de Catalunya pugui crear una comissió especialitzada, sota la seva dependència, que s'encarregui de fer un seguiment sistemàtic dels sondejos i de la seva publicació en els mitjans de comunicació. Aquesta comissió hauria de vetllar per la validesa dels procediments d'enquesta i la manera correcta de transmetre els resultats (sense tenir en compte, naturalment, el grau de coincidència de les estimacions fetes en un cert moment amb els resultats electorals). Així mateix, totes les enquestes serien registrades i arxivades a l'efecte de consulta futura. Quan la realització i el tractament dels sondejos electorals hagués millorat, amb l'ajut de la Comissió de Sondejos que proposem, es podria intentar la modificació de la legislació per tal d'eliminar la restricció temporal a la publicació d'enquestes i sondejos preelectorals durant el període de campanya.

Funcionen organismes d'aquest tipus a Bèlgica, França, Portugal i Suècia. En el cas de França, en particular, la Comissió de Sondajes (que va ser creada el 1977 i va rebre competències ampliades arran de la liberalització que hem esmentat, el 2002) emet un nombre molt alt d'informes sobre les enquestes i els sondejos publicats, sempre com a rectora de les bones pràctiques dels professionals del sector i amb un to pedagògic (com es pot veure en la mostra al gràfic 3).

Gràfic 3. Control de la qualitat dels sondejos

Exemple de comunicat executiu de la «Commission des Sondages» de França:

Mise au point du 9 janvier 2007: Dans le cadre du contrôle du sondage relatif à l'élection municipale à Toulouse publié dans l'édition de «L'Express» du 7 au 13 décembre 2006, la commission des sondages a relevé une discordance entre les candidatures testées dans l'hypothèse d'un premier tour, qui n'ont pas été publiées, et celles testées dans l'hypothèse d'un second tour qui ont fait l'objet d'une publication. Cette différence entre les personnalités soumises au choix des personnes sondées amène la commission à formuler toutes réserves sur la portée des résultats publiés.

Proposta

La Sindicatura Electoral de Catalunya crearà una Comissió de Sondajes, sota la seva dependència, formada per experts de reconegut prestigi, que vetlli per la qualitat metodològica, les bones pràctiques i el compliment dels codis establerts. De tots els sondejos i enquestes preelectorals que es facin públics se

n'haurà de lliurar una còpia a la Sindicatura Electoral de Catalunya, la qual, en el termini màxim de tres dies després de la seva publicació, podrà publicar un dictamen sobre les deficiències metodològiques que puguin afectar-ne la credibilitat, així com sobre la manera de presentar els resultats.

Despeses i subvencions

El finançament de les campanyes electorals constitueix en tots els sistemes democràtics un element de primera importància. Des de la constitucionalització dels partits polítics, després de la Segona Guerra Mundial, les campanyes electorals van passar a ser vistes com la peça clau que permet que els partits i els electors entrin en contacte i intercanviïn propostes programàtiques i demandes ciutadanes. Aquest procés requereix una multitud de vies d'intercanvi, des dels contactes personals fins a l'ús dels mitjans de comunicació, passant per tècniques publicitàries convencionals o amb noves tecnologies, totes les quals són costoses. Els afiliats als partits polítics ja no poden finançar l'activitat col·lectiva amb els seus propis recursos. Les subvencions públiques a les campanyes electorals s'han considerat, doncs, un cost necessari de la democràcia. Des que es va introduir per primer cop a Alemanya el 1959, la regulació pública de les fonts de finançament de les campanyes electorals s'ha anat estenent en tots els règims democràtics.

En general, les regulacions vigents afirmen tres grans objectius: facilitar la igualtat d'oportunitats entre les diverses candidatures, contenir la despesa electoral i evitar la corrupció política.

Hi ha, però, diferents sistemes. Pel que fa a la despesa, la regulació pot afectar el límit global de la despesa electoral efectuada

pels candidats, així com els límits de diferents tipus de despeses. Pel que fa al finançament, la regulació pot incloure subvencions públiques als partits i candidats, amb diversos criteris i límits. També pot haver-hi ajuts públics en espècie (trameses postals, accés als mitjans de comunicació públics, ús d'edificis i instal·lacions públiques, etc.). Hi ha diverses fórmules sobre les aportacions privades que poden rebre els candidats, els seus requisits, règim jurídic, límits i control. La regulació sobre tots aquests aspectes és cada vegada més complexa i és revisada freqüentment per respondre a l'aparició de noves pràctiques o estils. En general, es pot observar una creixent minuciositat de la regulació, una creixent introducció de normes de caràcter sancionador i el sorgiment d'organismes específics per a la supervisió.

Les fórmules adoptades en diferents països són diverses (quadre 16). Als Estats Units no hi ha límits a les despeses electorals dels candidats. La subvenció pública es basa en els vots obtinguts per cada candidat elegit. Les aportacions privades estan limitades per un import màxim, es publiquen i tenen desgravació fiscal. El conjunt de les aportacions privades no pot superar l'import de la subvenció pública, però el candidat pot renunciar a aquesta darrera si vol obtenir un volum superior de finançament privat.

A Europa, en canvi, a la major part dels països hi ha límits a les despeses electorals dels partits. La subvenció pública es basa en una varietat de criteris: a França, en els vots obtinguts pels candidats elegits, amb un mínim fix inicial; a Holanda, en els vots obtinguts per les candidatures, encara que no aconseguixin escons; a Alemanya i a Itàlia, com a Espanya, en una combinació de vots obtinguts i escons assignats. Abunden els ajuts públics en espècie. Les aportacions privades estan limitades. En diversos països s'usen diverses fórmules pel que fa a la transparència sobre la identitat del donant i a la desgravació fiscal.

Les sancions per incompliment de les normes són, en general, administratives. L'excés de despesa electoral pot ser sancionat amb una multa per un import entre igual i el doble de l'excés; la no presentació de la documentació requerida o de la liquidació d'ingressos i despeses pot comportar així mateix una multa o altres sancions. En casos de corrupció o de compravenda de vots, se solen preveure sancions penals.

La supervisió del compliment de les regles sobre les despeses electorals i les aportacions privades sol correspondre a l'administració electoral, mentre que l'examen de la liquidació d'ingressos i despeses i la proposta de subvenció a percebre correspon a organismes de control financer. Val la pena observar el rigor amb què la qüestió s'ha abordat recentment a França, on es va crear un organisme específic, la Comissió Nacional de Comptes de Campaña i dels Finançaments Polítics, per a la supervisió dels aspectes financers de les campanyes electorals. El 2002 es va introduir la pena de pèrdua de l'escó per a casos d'incompliment extrem.

Com passa amb altres temes analitzats en aquest Informe, el finançament de les campanyes electorals és regulat molt estrictament per la Llei del règim electoral general espanyola, la qual deixa poc marge per a la legislació d'àmbit català (LOREG, articles 58, 125-130). Els elements principals del sistema espanyol són els següents:

- Cada candidatura ha de tenir un compte electoral únic.
- Les despeses electorals estan limitades en proporció a la població de dret (no al cens electoral o la població real).
- Certs tipus de despeses estan limitades en el seu import, com les trameses per correu i la publicitat contractada als mitjans de comunicació.
- Les subvencions públiques cobreixen una part molt important de les despeses.

- Les subvencions es determinen mitjançant dues variables: una certa quantitat de diners per vot obtingut, sempre que la candidatura hagi rebut almenys un escó, i una certa quantitat per escó rebut. Habitualment les subvencions són superiors pel segon criteri que pel primer.
- Hi ha subvenció en espècie per a les trameses de publicitat i paperetes per correu, la qual es calcula segons el nombre d'electors de cada circumscripció, però, com hem fet notar en una altra secció, només es concedeix a les candidatures que hagin format grup parlamentari. Les candidatures tenen garantits l'accés als mitjans de comunicació públics i l'ús dels espais públics.
- Les aportacions privades tenen un límit màxim i cal identificar el donant.
- El control posterior és deficient.

Les xifres disponibles mostren que les campanyes electorals mobilitzen quantitats importants de diners. Segons l'informe de la Sindicatura de Comptes 19/2005 sobre les eleccions al Parlament de Catalunya del 2003, les despeses electorals de les cinc forces amb representació parlamentària van ascendir a prop de 12,5 milions d'euros. Això va representar un lleu descens respecte dels 13 milions de les eleccions del 1999 (i encara més en euros constants), el qual es pot explicar, potser, per la preocupació per les altes despeses que es va reflectir en l'Acord parlamentari de transparència i autolimitació de despeses electorals i finançament de partits polítics', signat pels partits polítics representats al Parlament de Catalunya el 2001, que ja hem esmentat. Tot i això, aquest acord no ha estat formalment aplicat.

Per tal d'afavorir la igualtat d'oportunitats, considerem que les subvencions a les diverses candidatures al Parlament de Catalu-

nya haurien de basar-se en una major mesura en els vots obtinguts que en els escons assignats. Tementalment, es podria mantenir la quantitat actualment vigent com a subvenció per a cada escó assignat i augmentar la subvenció per vot obtingut des de la xifra actual de 0,70 cèntims a un euro. En tot cas, la nova regulació no hauria d'implicar, per a cap força política, una reducció de l'import de les subvencions electorals respecte de les subvencions derivades de les eleccions de novembre del 2006. A més, caldria que també tinguessin subvenció les candidatures que no haguessin rebut escons, però haguessin superat la barrera mínima legal del 3% dels vots en una circumscripció.

La regulació del finançament de les campanyes electorals és independent de la que s'aplica al finançament dels partits polítics (en el qual s'inclouen fundacions, instituts i organitzacions juvenils), i també distinta i separada de la que regula les subvencions als grups parlamentaris i als grups de representació política en les institucions locals (ajuntaments, consells comarcals, diputacions). La Llei electoral de Catalunya no pot regular aquestes altres subvencions, però sí pot regular les aportacions que des d'aquests àmbits es facin al pressupost de la campanya electoral al Parlament.

Els informes de la Sindicatura de Comptes criden l'atenció sobre la necessitat de regular també alguns aspectes procedimentals del procés de retiment de comptes. Entre ells hi ha l'obligatorietat de la presentació dels pressupostos electorals abans de l'inici de la campanya i el tractament comptable de les diverses operacions financeres implicades, així com l'obligació que les forces polítiques que hagin obtingut representació parlamentària presentin la liquidació postelectoral i la conveniència d'introduir un règim sancionador més clar i més eficaç, ja que l'actual no és operatiu.

Dins dels marges molt estrets que deixa la legislació espanyola, considerem, doncs, que la Llei electoral de Catalunya hauria de perseguir els objectius següents:

- Mantenir els límits a les despeses globals, però no per tipus de despesa (com ara en publicitat en premsa, en ràdio privada, en pàgines d'Internet, exterior, etc.).
- Distribuir les subvencions públiques en major mesura a partir dels vots obtinguts que dels escons assignats.
- Estendre les subvencions a les candidatures que, tot i no haver rebut escons, hagin obtingut proporcions de vots significatives.
- Incentivar les aportacions privades individuals mitjançant la introducció de desgravacions en l'impost sobre la renda de les persones físiques (que ja existeixen pel que fa a donatius a fundacions).
- Introduir la possibilitat de sancions per als casos d'incompliment de la normativa.
- Atribuir l'autoritat en la matèria a la Sindicatura Electoral, que comptarà amb la cooperació de la Sindicatura de Comptes.

Quadre 16. Finançament de les campanyes electorals

	Despeses		Subvencions públiques			Aportacions privades		
	Límit global	Límits per tipus	Límit	Criteri	En espècie	Límit	Transparència del donant	Desgravació fiscal
Estats Units	No	No	Sí	Vots dels elegits	No	Igual a subvencions, però no si hi renuncia	Sí	No
Alemanya	Sí	Sí	Igual a les aportacions privades	Vots i escons	Sí	Sí	Sí	Sí
França	Sí	Sí	Sí	Vots dels elegits	Sí	Sí	Sí	Sí
Holanda	Sí	Sí	Sí	Vots	Sí	Sí	Sí	Sí
Itàlia	Sí	Sí	Sí	Vots i escons	Sí	Sí	No	Sí

Proposta

- Cada candidatura tindrà un compte electoral únic. No es podran abonar despeses electorals en metàl·lic, ni a càrrec d'altres comptes bancaris diferents de l'establert i declarat davant la Sindicatura Electoral. No es permetran aportacions amb finalitats electorals procedents del finançament ordinari dels partits polítics ni de fundacions o organitzacions que hi estiguin vinculades.
- Cada candidatura presentarà un pressupost de campanya electoral, que inclourà necessàriament un pla de mitjans de comunicació, a la Sindicatura de Comptes i a la Sindicatura Electoral abans de l'inici de la campanya electoral; aquesta presentació pot donar lloc a suggeriments de modificació per part de la Sindicatura Electoral i constitueix un requisit necessari per a la percepció de tota subvenció electoral. El pressupost i els estats comptables que inclogui s'atindran, en tot cas, a les regles del Pla general de comptabilitat.
- *Despeses electorals.* La despesa electoral total de cada candidatura estarà limitada en proporció al nombre d'habitants de dret de les circumscripcions on concorri.
- *Subvencions públiques.* Podran obtenir subvenció pública electoral els partits que hagin rebut representació parlamentària i els que, no havent-ne rebut, hagin obtingut més del 2% dels vots vàlids en el conjunt de Catalunya o hagin superat el llindar del 3% en una circumscripció. L'import de les subvencions es determinarà a partir del nombre de vots obtinguts (temptativament, un euro per vot) i del nombre d'escons assignats.
- *Aportacions privades.* Les candidatures electorals no podran rebre donacions directes ni indirectes d'empreses públiques ni d'empreses privades que mantinguin contractes vigents amb administracions públiques.

- Les aportacions privades a les despeses de campanya electoral tindran un límit comparable a l'establert per a les aportacions als partits. La identitat dels donants constarà en un registre públic.
- Les donacions privades individuals desgravaran en l'impost sobre la renda de les persones físiques, en la forma i quantitat que estableixi la llei.
- *Retiment de comptes.* Les despeses electorals es tancaran cent dies després de la jornada electoral. Les candidatures que tinguin dret a obtenir subvenció presentaran la corresponent liquidació a la Sindicatura de Comptes. Aquesta liquidació haurà d'anar acompanyada per un informe de conformitat emès per un auditor registrat.

L'informe de la Sindicatura de Comptes serà tramès a la Sindicatura Electoral, la qual, basant-se en aquest informe, proposarà al Govern de la Generalitat l'abonament de les quantitats que corresponguin. Se'n descomptaran, si correspon, les sancions imposades per excessos en les despeses i per aportacions privades il·legals, per un import fins al doble de la quantitat il·legal, així com les despeses derivades de la recollida de la publicitat electoral. La Sindicatura Electoral podrà retirar la subvenció als partits que no compleixin les normes de retiment de comptes.

La Sindicatura Electoral de Catalunya

La gestió dels processos electorals i la justícia electoral han estat organitzades amb diferents fórmules en diversos països. La imparcialitat i l'eficàcia de les institucions que han assumit aquestes responsabilitats han estat elements crucials en els processos de democratització. A causa de la gran difusió de nous règims democràtics al món durant els darrers decennis, les revisions i reformes de les fórmules de gestió i justícia electorals han estat freqüents i són encara objecte de reconsideració. En aquesta última secció de l'Informe analitzem, primer, els models institucionals possibles i, a continuació, presentem la proposta de creació d'una Sindicatura Electoral de Catalunya per a aquestes responsabilitats.

Als països democràtics es poden distingir actualment tres models institucionals dels processos electorals, segons si les responsabilitats es concentren en una sola agència governamental, en una comissió independent o, com a Espanya, en dos òrgans separats.

Una agència governamental

Aquest és el model més antic, en el qual tant la gestió del procés de votació com la justícia electoral s'encarreguen a una agència que depèn orgànicament d'un ministeri, habitualment el d'Interior. Aquest model presenta l'inconvenient d'una dependència governamental exagerada i, per això, està en desús i pràcticament cap país dels que han reformat el sistema electoral recentment ha orientat les reformes cap a aquest model. Sol perviure en democràcies veteranes on l'agència electoral, malgrat la seva es-

cassa independència legal, ha demostrat històricament la seva imparcialitat. L'exemple més significatiu és la Comissió Electoral Federal dels Estats Units, que és nomenada directament pel president, encara que confirmada pel Senat. També segueixen aquest model Dinamarca, Suècia, Suïssa i altres països.

Una comissió independent

En aquest model tant la gestió del procés com la justícia electoral s'encarreguen a una comissió independent, nomenada amb criteris de professionalitat i imparcialitat, que té el seu propi pressupost i el seu propi personal i ret comptes al parlament o, en alguns països, als òrgans judicials. Aquest model està adquirint més prestigi i acceptació entre els experts i és el recomanat per organismes internacionals com el Programa de Desenvolupament de les Nacions Unides, l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) i el projecte per a l'Administration and Cost of Elections (ACE). Ha estat adoptat els darrers temps en diversos països, especialment entre democràcies de creació recent i d'altres que s'han renovat. Els exemples més notoris són la Comissió Electoral Australiana i Elections Canada, però també hi ha organismes similars a Armènia, Bòsnia-Herzegovina, Costa Rica, Estònia, Geòrgia, Índia, Indonèsia, Polònia, Romania, Sud-àfrica i altres països.

Dos òrgans separats

En aquest model, d'una banda, l'òrgan encarregat de la gestió del procés de votació sol ser una oficina governamental, habitualment

dependent del ministeri de l'Interior; d'altra banda, l'òrgan encarregat de la justícia electoral és una comissió independent del govern nomenada amb criteris d'independència i professionalitat, en general amb un component judicial, les decisions de la qual es poden recórrer davant els tribunals ordinaris. Aquest model està vigent a Alemanya, Espanya, França, Japó i altres països.

A Espanya, les juntes electorals de les comunitats autònomes destaquen per la seva gran harmonia amb el model central i per un alt grau d'uniformitat (quadre 17). Des d'un punt de vista legal, la Llei electoral de Catalunya podria apartar-se d'aquest model, ja que la Llei del règim electoral general no restringeix gaire la regulació de les juntes electorals autonòmiques.

Crear una nova comissió electoral independent a Catalunya, segons el model australià o canadenc, seria una innovació radical amb avantatges clars, però també amb incerteses. El principal avantatge és que tot el procés electoral quedaria en mans totalment independents, la qual cosa no garanteix la imparcialitat, però hi ajuda molt. A Catalunya, fins al dia d'avui, no som conscients que s'hagi posat en dubte la imparcialitat en la gestió del procés de votació, que està a càrrec de l'Àrea de Processos Electorals del Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat. I això té mèrit, ja que el model amb dos òrgans separats genera alguns episodis delicats, com, per exemple, la presentació de la informació sobre els avanços dels resultats de l'escrutini durant la nit electoral per un membre del govern sortint, el qual sol ser part molt interessada en els resultats que va dictant davant les càmeres. Tanmateix, crear una comissió independent de gestió i justícia electorals seria una garantia afegida d'imparcialitat.

D'altra banda, l'establiment a Catalunya del model amb dos òrgans separats comporta relativament pocs canvis. La separació

en dos òrgans permet emfasitzar objectius diferents per a cada un: l'eficàcia en l'òrgan destinat a la gestió, i la imparcialitat en el dedicat a la vigilància de les normes i la justícia electoral. Bàsicament, això requereix la creació d'una Sindicatura Electoral de Catalunya que adopti les competències tradicionals sobre resolució de recursos, sanció d'infraccions, etc., així com les altres competències que proposem en diferents seccions d'aquest Informe, incloses la realització de campanyes institucionals que incentivin la participació electoral, la supervisió dels programes de publicitat electoral dels mitjans de comunicació públics, la vetlla per la qualitat en la publicació d'enquestes i sondejos preelectorals, les sancions pels retiments de comptes de les finances electorals, etc. Segons la nostra proposta, la Sindicatura Electoral de Catalunya hauria de ser la institució primordial de l'autogovern electoral.

La denominació de 'Sindicatura' té una tradició a Catalunya per a òrgans amb la responsabilitat de controlar la legalitat de processos col·lectius i garantir drets dels ciutadans. La imparcialitat de la Sindicatura Electoral i la seva vetlla pel compliment escrupolós de les normes que regulen els processos electorals haurien de garantir la qualitat del procés democràtic i la legitimitat dels seus resultats.

La creació de la Sindicatura Electoral requereix dissenyar-ne les competències, la composició, els procediments de formació i els criteris de funcionament.

Competències

Les juntes electorals de les comunitats autònomes han assumit molt poques competències. A Catalunya considerem convenient, al contrari, desenvolupar les responsabilitats de la Sindicatura

Electoral com a garant dels drets electorals dels ciutadans. Les competències que pot assumir se situen en els àmbits següents:

Justícia electoral:

- Realitzar el prorrateig d'escons en cada convocatòria.
- Proclamar les candidatures.
- Certificar la renúncia dels candidats als càrrecs que generen inelegibilitat.
- Establir la distribució dels espais gratuïts de propaganda electoral als mitjans audiovisuals.
- Garantir l'exercici de les llibertats.
- Aprovar models d'actes.
- Efectuar l'escrutini i certificar-ne els resultats.
- Proclamar els diputats electes i expedir credencials.
- Exercir jurisdicció disciplinària sobre les persones que intervinguin en el procés electoral.
- Resoldre recursos, queixes, reclamacions i consultes.
- Corregir i sancionar les infraccions no delictives.
- Assumir totes les competències actuals de les juntes provincials.
- Coordinar les juntes electorals de zona.

Garanties de transparència i democràcia:

- Recomanar, si és el cas, la revisió del nombre d'escons del Parlament de Catalunya segons els canvis en la població.
- Supervisar el compliment dels procediments de selecció de candidats pels partits, coalicions i federacions.
- Realitzar campanyes institucionals sobre el procés electoral.
- Realitzar campanyes educatives que incentivin la participació electoral.
- Supervisar les condicions d'imparcialitat i pluralisme dels

mitjans de comunicació públics durant la campanya electoral. A aquest efecte, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya podrà actuar com a Comissió de Ràdio i Televisió de la Sindicatura Electoral.

- Vetllar per la qualitat en la publicació d'enquestes i sondejos electorals a través d'una comissió interna d'experts, així com organitzar i mantenir un registre públic i arxiu de totes les enquestes i sondejos.
- Gestionar les trameses conjuntes de propaganda electoral. Assegurar que en aquestes trameses s'inclougi la declaració de candidatura amb els compromisos electorals i la informació pertinent sobre els candidats.
- Acreditar els interventors dels partits i els observadors externs.
- Fomentar l'ús de les cabines electorals com a garantia del vot lliure i secret.
- Gestionar el funcionament de les urnes mòbils.
- Determinar les condicions tècniques per a la implantació del vot electrònic, en cooperació amb l'Agència Catalana de Protecció de Dades.
- Publicar els resultats electorals oficials.
- Gestionar queixes ciutadanes per infraccions de normativa electoral i per incompliments de compromisos electorals.
- Supervisar el finançament de les campanyes electorals, inclosos els pressupostos de les candidatures i els seus retiments de comptes, en cooperació amb la Sindicatura de Comptes.
- Multar les candidatures que no hagin retirat la propaganda electoral dels espais públics amb la suficient celeritat.
- Formar el personal propi, de l'Àrea de Processos Electorals i els interventors dels partits.

- Custodiar els programes electorals i els compromisos de les candidatures amb els electors.
- Avaluar continuadament el rendiment del sistema electoral i proposar-ne millores.
- Fomentar la investigació sobre assumptes electorals i publicar-ne els resultats.
- Exercir jurisdicció voluntària sobre altres eleccions, com les dels sindicats, cambres agràries, col·legis professionals, universitats i altres organitzacions que li ho puguin demanar.
- Assistir a la realització d'eleccions en altres països amb règims democràtics joves o febles, per tal d'ajudar a promoure-hi la fiabilitat dels processos electorals.

Som conscients que, amb competències com les que hem enumerat, la Sindicatura Electoral de Catalunya es pot convertir en un òrgan de notable importància dins l'ordenament institucional català. Per aconseguir els objectius que li corresponen, haurà de disposar dels mitjans econòmics i de personal adequats.

Composició i designació

La Junta Electoral Central d'Espanya és una de les més grans del món. El nombre de 13 membres de l'òrgan central de l'autoritat electoral espanyola només és igualat pel seu equivalent nigerià i no hem trobat cap país del món que el superi. En canvi, la majoria de les juntes electorals de les comunitats autònomes tenen entre 5 i 7 membres, amb les excepcions del País Basc, amb 11, i la Comunitat Valenciana, amb 9. La composició de les juntes electorals autonòmiques presenta, però, algunes diferències significatives

amb la composició d'òrgans similars en altres parts del món. També el procediment per a l'elecció dels seus membres és singular en una perspectiva comparada (quadre 17). Hi ha almenys tres característiques que donen resultats pitjors que les pràctiques més habituals en altres països i que caldria millorar:

Biaix judicial. Totes les juntes electorals que hi ha a Espanya tenen dos components: jutges i experts en assumptes electorals. La Junta Electoral Central, les juntes electorals provincials i les juntes electorals de zona tenen més jutges que experts en una proporció aproximada de cinc a tres. Totes les juntes electorals autonòmiques reproduïxen aquesta proporció aproximada, excepte la del País Basc, que té sis jutges i cinc experts, i la de la Comunitat Valenciana, que té quatre jutges i cinc experts. Si bé alguna presència judicial és habitual en els organismes similars d'arreu del món, és poc freqüent que arribin a més de la meitat.

Designació excepcional. Totes les juntes electorals que hi ha a Espanya es formen amb els mateixos procediments: els jutges i magistrats són triats per sorteig i els experts són elegits a través de l'anomenada «proposta conjunta» dels grups parlamentaris. Aquests dos mecanismes són excepcionals en una perspectiva comparada. A més, la designació a proposta conjunta fomenta l'intercanvi de favors entre els grups parlamentaris pel qual un grup accepta un candidat d'un altre grup a canvi que li n'acceptin el seu, la qual cosa dificulta l'avaluació seriosa per part de la cambra de les capacitats professionals dels candidats i no ajuda a la seva independència.

Renovació postelectoral. La renovació de les juntes electorals que hi ha a Espanya té lloc poc temps després de les eleccions, la qual

cosa produeix una dependència excessiva de la correlació parlamentària de forces del moment. A més, les juntes es renoven en bloc, de manera que pot mancar experiència entre els membres de la junta. En canvi, el més freqüent a la resta del món és que la renovació sigui parcial i que els intervals de renovació no coincideixin amb el període electoral. En alguns països els membres de les juntes electorals ho són de manera vitalícia, de manera que la renovació només es produeix a intervals indeterminats per jubilacions, defuncions o baixes voluntàries.

Ateses totes aquestes observacions, presentem les propostes següents pel que fa a la composició de la Sindicatura Electoral de Catalunya:

- La Sindicatura Electoral de Catalunya estarà formada per dos jutges o magistrats i cinc experts en temes electorals de reconegut prestigi, la idoneïtat dels quals serà examinada pel Parlament. Els set membres de la Sindicatura n'elegeran el president entre ells mateixos.
- Els dos jutges o magistrats seran designats per sorteig per l'autoritat judicial.
- Els cinc experts seran designats pel Parlament de Catalunya per una majoria qualificada de tres cinquens.
- Els membres de la Sindicatura Electoral tindran un mandat de set anys, de manera que la seva renovació no coincidirà amb la dels diputats.
- Cada any es renovarà un membre de la Sindicatura.

Criteris de funcionament

Atès l'ampli abast de les competències proposades per a la Sindicatura Electoral de Catalunya, sembla convenient que sigui un òrgan permanent i no limitat només als períodes en què hi ha processos electorals. No sembla convenient l'establiment d'altres juntes electorals inferiors més que les juntes electorals de zona (ja establertes per la LOREG). La Sindicatura Electoral de Catalunya assumirà totes les competències de les juntes electorals provincials, els àmbits de les quals, segons la nostra proposta de sistema electoral, ja no coincidiran amb les circumscripcions electorals. La Sindicatura actuarà de manera desconcentrada en cada una de les circumscripcions.

El funcionament de la Sindicatura Electoral de Catalunya hauria de satisfer els criteris i principis inspiradors següents:

Imparcialitat. Tractar tots els partits i candidats de manera lleial sense mostrar favoritismes per cap.

Independència. La Sindicatura Electoral de Catalunya només serà responsable davant el Parlament.

Competència. El personal al servei de la Sindicatura haurà de tenir la formació professional adequada.

Formalitat. La Sindicatura Electoral haurà de ser extremadament escrupolosa en el respecte dels mecanismes formals de les eleccions i prevenir qualsevol acte que pugui distorsionar el sentit de la consulta electoral.

**Quadre 17. Composició i competències
de les juntes electorals autonòmiques**

Comunitat	Composició	Competències
Andalusia	4 magistrats del TSJ per sorteig 3 experts a proposta conjunta	Resoldre recursos Disciplina de gestors Castigar infraccions
Aragó	4 magistrats del TSJ per sorteig 3 juristes a proposta conjunta	Resoldre recursos Disciplina de gestors Castigar infraccions
Astúries	Remissió a la LOREG	Resoldre recursos Disciplina de gestors Castigar infraccions Proclamar electes
Balears	3 magistrats del TSJ per sorteig 2 experts a proposta conjunta	Resoldre recursos Disciplina de gestors Castigar infraccions
Canàries	4 magistrats del TSJ per sorteig 3 experts a proposta conjunta	Resoldre recursos Disciplina de gestors Castigar infraccions
Cantàbria	3 magistrats del TSJ per sorteig 2 experts a proposta conjunta	Resoldre recursos Disciplina de gestors Castigar infraccions Proclamar electes
Castella- la Manxa	4 magistrats del TSJ per sorteig 3 experts a proposta conjunta	Resoldre recursos Disciplina de gestors Castigar infraccions Expedir credencials
Castella i Lleó	4 magistrats del TSJ per sorteig 3 experts a proposta conjunta	Resoldre recursos Disciplina de gestors Castigar infraccions Expedir credencials Aprovar models d'actes

Comunitat	Composició	Competències
Extremadura	4 magistrats del TSJ 3 experts	Resoldre recursos Disciplina de gestors Castigar infraccions Expedir credencials
Galícia	President del TSJ 4 magistrats del TSJ per sorteig 3 professors a proposta conjunta	Resoldre recursos Disciplina de gestors Castigar infraccions
La Rioja	President del TSJ 2 magistrats del TSJ per sorteig 2 experts a proposta conjunta	Resoldre recursos Disciplina de gestors Castigar infraccions Aprovar models d'actes
Madrid	Junta Provincial	Junta Provincial
Múrcia	President del TSJ 3 magistrats del TSJ per sorteig 3 professors de dret Universitat de Múrcia, a proposta conjunta	Resoldre recursos Disciplina de gestors Castigar infraccions
Navarra	Remissió a la LOREG	Remissió a la LOREG
País Basc	President del TSJ 5 magistrats del TSJ per sorteig 5 experts a proposta conjunta	Garantir exercici llibertats Garantir espais gratuïts Resoldre recursos Disciplina de gestors Castigar infraccions Expedir credencials
València	President del TSJ 3 magistrats del TSJ per sorteig 5 professors de dret universitats valencianes, a proposta conjunta	Resoldre recursos Disciplina de gestors Castigar infraccions Determinar barrera del 5% Garantir espais gratuïts Garantir exercici llibertats

Proposta

- La Sindicatura Electoral de Catalunya vetllarà per la legalitat dels processos electorals i garantirà els drets electorals dels ciutadans. Tindrà sota la seva responsabilitat la justícia electoral, totes les competències abans atribuïdes a les juntes electorals provincials i totes les que li adjudiqui la Llei electoral.
- La Sindicatura Electoral de Catalunya estarà formada per dos jutges o magistrats i cinc experts en temes electorals de reconegut prestigi. Els set membres de la Sindicatura n'elegiran el president entre ells mateixos.
- Els dos jutges o magistrats seran designats per sorteig per l'autoritat judicial.

Els cinc experts seran designats pel Parlament de Catalunya, després d'examinar i avaluar els mèrits objectius dels candidats, per una majoria qualificada de tres cinquens.

Els membres de la Sindicatura Electoral tindran un mandat de set anys. Cada any es renovarà un membre de la Sindicatura.

- Per als recursos o impugnacions dels acords de la Sindicatura Electoral de Catalunya serà competent el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, contra les resolucions del qual no hi cabrà cap recurs.

Annexos

Legislació

Constitució espanyola, 1978

Article 152

1. En els Estatuts aprovats pel procediment a què es refereix l'article anterior, l'organització institucional autonòmica es basarà en una Assemblea Legislativa elegida per sufragi universal d'acord amb un sistema de representació proporcional que assegurí també la representació de les diverses zones del territori; un Consell de Govern amb funcions executives i administratives, i un President, elegit per l'Assemblea entre els seus membres i nomenat pel Rei, al qual correspon la direcció del Consell de Govern, la suprema representació de la Comunitat respectiva i l'ordinària de l'Estat dins d'aquella. El President i els membres del Consell de Govern seran responsables políticament davant l'Assemblea.

Estatut d'autonomia de Catalunya, 1979

Article 31

1. El Parlament serà elegit per un termini de quatre anys, per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, d'acord amb la Llei Electoral que el propi Parlament aprovi. El sistema electoral serà de representació proporcional i assegurarà, a més, l'adequada representació de totes les zones del territori de Catalunya.

Disposicions transitòries

4a. Mentre una llei de Catalunya no regularà el procediment per a les eleccions al Parlament, aquest serà elegit d'acord amb les normes següents:

1. Previ acord amb el Govern, el Consell Executiu de la Generalitat provisional convocarà les eleccions en el termini màxim de quinze dies a comptar des de la promulgació d'aquest Estatut. Les eleccions s'hauran de celebrar en el termini màxim de seixanta dies des del de la convocatòria.

2. Les circumscripcions electorals seran les quatre províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. El Parlament de Catalunya estarà integrat per 135 diputats, dels quals la circumscripció de Barcelona elegirà un diputat per cada 50.000 habitants, amb un màxim de 85 diputats. Les circumscripcions de Girona, Lleida i Tarragona elegiran un mínim de sis diputats més un per cada 40.000 habitants, i els seran atribuïts 17, 15 i 18 diputats, respectivament.

3. Els diputats seran elegits per sufragi universal igual, directe i secret dels majors de divuit anys, segons un sistema d'escrutini proporcional.

4. Les Juntes Provincials electorals tindran, dins els límits de

llur respectiva jurisdicció, la totalitat de les competències que la normativa electoral vigent atribueix a la Junta Central.

Per als recursos que tinguessin per objecte la impugnació de la validesa de l'elecció i la proclamació de diputats electes serà competent la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Territorial de Barcelona, fins que quedarà integrada en el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que també entendrà en els recursos o impugnacions que procedeixin contra els acords de les Juntes electorals provincials.

Contra les resolucions de l'esmentada Sala de l'Audiència Territorial no hi cabrà cap recurs.

5. En tot allò que no sigui previst en la present Disposició, seran d'aplicació les normes vigents per a les eleccions legislatives al Congrés dels Diputats de les Corts Generals.

Estatut d'autonomia de Catalunya, 2006

Títol II. De les institucions

Capítol I. El Parlament

Article 56. *Composició i règim electoral*

1. El Parlament es compon d'un mínim de cent diputats i un màxim de cent cinquanta, elegits per a un termini de quatre anys per mitjà de sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, d'acord amb aquest Estatut i la legislació electoral.

2. El sistema electoral és de representació proporcional i ha d'assegurar la representació adequada de totes les zones del territori de Catalunya. L'administració electoral és independent i garanteix la transparència i l'objectivitat del procés electoral. El règim electoral és regulat per una llei del Parlament aprovada en

una votació final sobre el conjunt del text per majoria de dues tercers parts dels diputats.

3. Són electors i elegibles els ciutadans de Catalunya que estan en ple ús de llurs drets civils i polítics, d'acord amb la legislació electoral. La llei electoral de Catalunya ha d'establir criteris de paritat entre dones i homes per a l'elaboració de les llistes electorals.

4. El president o presidenta de la Generalitat, quinze dies abans del finiment de la legislatura, ha de convocar les eleccions, que han de tenir lloc entre quaranta i seixanta dies després de la convocatòria.

Llei per a la igualtat efectiva de dones i homes, 2007

Disposició addicional segona:

Modificació de la Llei orgànica del règim electoral general.

Article 44 bis

1. Les candidatures que es presentin per a les eleccions de diputats al Congrés, municipals i de membres dels consells insulars i dels cabildos insulars canaris en el termes previstos en aquesta Llei, al Parlament Europeu i membres de les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònomes hauran de tenir una composició equilibrada de dones i homes, de forma que en el conjunt de la llista els candidats de cada un dels sexes suposin com a mínim el quaranta per cent. Quan el nombre de llocs a cobrir sigui inferior a cinc, la proporció de dones i homes serà el més propera possible a l'equilibri numèric. En les eleccions de membres de les Assemblees Legislatives de les Comunitats Autònomes, les lleis reguladores dels seus règims electorals respectius podran establir mesures que afavoreixin una major presència de

dones a les candidatures que es presentin a les eleccions de les esmentades Assemblees Legislatives.

2. També es mantindrà la proporció mínima del quaranta per cent en cada tram de cinc llocs. Quan l'últim tram de la llista no arribi a cinc llocs, la referida proporció de dones i homes en aquest tram serà el més propera possible a l'equilibri numèric, tot i que haurà de mantenir-se en qualsevol cas la proporció exigible respecte del conjunt de la llista.

Recull de les 50 propostes

Participació

Campanya institucional

1. La Sindicatura Electoral de Catalunya realitzarà una campanya institucional d'informació de la data de les eleccions i de les condicions per exercir el dret de vot, així com de promoció de la participació.

No s'hi esmentaran eslògans, temes de polítiques públiques o circumstàncies que, directament o indirectament, poguessin influir en l'orientació del vot dels electors.

Data i horari de votació

2. El Parlament de Catalunya podrà avaluar els avantatges i els inconvenients d'un allargament de l'horari de votació i d'una ampliació de la jornada electoral a dos dies consecutius.

Vot anticipat

3. Els electors podran votar a les oficines de Correus de la seva circumscripció electoral, les quals disposaran de paperetes i sobres en condicions que garanteixin la llibertat i el secret del vot, des de l'inici de la campanya electoral fins a dos dies abans de la jornada electoral.

4. Els electors absents de la seva circumscripció podran sol·licitar a les oficines de Correus un certificat de la seva inscripció al cens electoral, des de la convocatòria de les eleccions fins a deu dies abans de la jornada electoral. En cas d'haver d'anar a l'oficina de Correus a rebre la documentació, podran votar allà mateix, en un sol acte, fins a dos dies abans de la jornada electoral.

5. Es permetrà el vot per correu dels residents absents a les

seus de les comunitats catalanes a l'exterior, tal com estan reconegudes per la Generalitat, a més de les ambaixades i els consolatats espanyols.

6. La Sindicatura Electoral de Catalunya organitzarà urnes mòbils en cada circumscripció electoral i programarà les seves visites a residències de gent gran, hospitals, centres penitenciaris i altres institucions per tal que hi puguin votar persones amb dificultats per traslladar-se.

7. Es distribuïran sobres en Braille per facilitar el vot de les persones invidents.

Vot per Internet

8. El vot per Internet s'introduirà, com a forma de vot anticipat, després que la Sindicatura Electoral de Catalunya estableixi les condicions tècniques suficients d'acreditació del votant, de secret del vot i de fiabilitat del recompte de vots.

Per votar per Internet, els electors podran demanar la documentació necessària a la Sindicatura Electoral, des de la convocatòria de les eleccions fins a deu dies abans de la jornada electoral. Els electors rebran una identificació personal i les instruccions tècniques per exercir el vot, el qual podrà ser emès fins a dos dies abans de la jornada electoral.

Presentació de candidatures

9. Les candidatures s'hauran de presentar amb denominacions, sigles o símbols que no indueixin a confusió amb els utilitzats tradicionalment per altres candidatures.

10. Tots els candidats electorals hauran d'estar inscrits en el cens electoral d'algun municipi de la circumscripció en què es presentin.

11. Les llistes electorals presentades per partits polítics, coalicions o federacions hauran d'adjuntar un certificat de l'acta de la

reunió de l'òrgan on hagin estat designats els candidats, amb expressió del nombre d'assistents i del resultat de la votació, segons estableixin els estatuts o documents similars de la formació política.

Paritat d'homes i dones

12. Les candidatures al Parlament de Catalunya tindran una composició equilibrada d'homes i dones, de manera que, tant en el conjunt de la llista com en cada tram de cinc noms, hi hagi almenys un 40% de candidats de cadascun dels dos sexes.

Compatibilitat i reelecció dels diputats

13. Serà causa d'inelegibilitat al Parlament de Catalunya, a més de les previstes a la Llei orgànica del règim electoral general, a l'article 6, l'ocupació d'algun dels càrrecs següents:

- a) Sector públic de Catalunya:
 - Secretari del Govern de la Generalitat, secretari general adjunt i secretari sectorial, director general, director de serveis i delegat territorial del Govern.
 - Comissionat nomenat pel Govern, assessor especial del president de la Generalitat o de membres del Govern amb rang igual o superior a director general.
 - President de la Comissió Jurídica Assessora, president i vocal del Tribunal Català de Defensa de la Competència, president i secretari executiu del Consell de Treball, Econòmic i Social.
 - Director gerent de l'Institut Català de la Salut i titulars de les direccions que en depenen, director de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials i director del Servei Català de la Salut.
 - Director general de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i directors de les empreses que en depenen.

- Presidents, directors generals, directors executius i gerents dels organismes autònoms de caràcter administratiu de la Generalitat amb rang igual o superior a director general.
 - Presidents, directors generals, directors executius, gerents i consellers delegats de les entitats autònomes i de les empreses de la Generalitat incloses en l'àmbit d'aplicació de l'Estatut de l'empresa pública catalana.
 - Presidents, patrons, directors, gerents i apoderats de les fundacions i els consorcis en què l'Administració de la Generalitat participi directament o indirectament, o als quals aportí més del 50% del capital o del patrimoni, si perceben una retribució fixa i periòdica a càrrec de la Generalitat de nivell retributiu assimilable a algun alt càrrec (tal com els defineix la Llei 13/2005).
 - Síndic de Greuges i els seus adjunts.
 - President, membres del Consell Consultiu, síndic major i síndics de la Sindicatura de Comptes.
 - President del Consell de l'Audiovisual de Catalunya i membres del Consell.
 - President i membres de la Sindicatura Electoral de Catalunya.
 - Els qui prestin servei al cos dels Mossos d'Esquadra.
- b) Sector públic d'altres comunitats autònomes:
- Membre de l'assemblea d'una altra comunitat autònoma o membre d'alguna institució autonòmica que hagi de ser escollida per alguna d'aquestes assemblees.
 - Membre del govern o alt càrrec d'una altra comunitat autònoma.
- c) Sector públic de la Unió Europea:
- President, comissari, secretari general o director general de la Comissió Europea.

- President, jutge, advocat general o secretari general del Tribunal Europeu de Justícia.
- Alt càrrec d'algun dels organismes consultius o auxiliars de la Comissió, el Consell o el Parlament Europeu.

Els qui exerceixin algun dels càrrecs enumerats a l'apartat anterior i siguin presentats com a candidats a les eleccions hauran d'acreditar de manera fefaent, davant la Sindicatura Electoral de Catalunya, haver renunciat o cessat del càrrec o de la funció que genera la inelegibilitat amb l'antelació suficient.

14. Seran causes d'incompatibilitat totes les causes d'inelegibilitat, a més de les establertes per les lleis.

Representació

Nombre d'escons

15. El Parlament de Catalunya està format per 135 diputats. Periòdicament, la Sindicatura Electoral elaborarà un informe sobre l'evolució de la població de Catalunya i elevarà una proposta al Parlament per tal que aquest consideri la possible revisió del nombre d'escons de la cambra.

Circumscripcions electorals

16. Els diputats del Parlament de Catalunya s'elegiran en set circumscripcions: Barcelona, Central, Girona, Lleida, l'Alt Pirineu i Aran, el Camp de Tarragona, i les Terres de l'Ebre. Les circumscripcions electorals inclouen les comarques següents: *circumscripció de Barcelona*: Alt Penedès, Baix Llobregat, Barcelonès, Garraf, Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental; *circumscripció Central*: Anoia, Bages, Berguedà, Osona i Solsonès; *circumscripció de Girona*: Alt Empordà, Baix Empordà, Garrotxa, Gironès, Pla de l'Es-

tany, Ripollès i Selva; *circumscripció de Lleida*: Garrigues, Noguera, Pla d'Urgell, Segarra, Segrià i Urgell; *circumscripció de l'Alt Pirineu i Aran*: Alta Ribagorça, Alt Urgell, Cerdanya, Pallars Jussà, Pallars Sobirà i Vall d'Aran; *circumscripció del Camp de Tarragona*: Alt Camp, Baix Camp, Baix Penedès, Conca de Barberà, Priorat i Tarragonès; *circumscripció de les Terres de l'Ebre*: Baix Ebre, Montsià, Ribera d'Ebre i Terra Alta.

Prorrateig d'escons

17. El decret de convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya especificarà el nombre d'escons a elegir en cada circumscripció.

Per a cada elecció, la Sindicatura Electoral de Catalunya procedirà al prorrateig d'escons. S'adjudicarà inicialment un mínim de dos escons a cadascuna de les següents circumscripcions: Central, Girona, Lleida, l'Alt Pirineu i Aran, el Camp de Tarragona, i les Terres de l'Ebre. Els altres 123 escons seran adjudicats a les set circumscripcions segons la població, mitjançant la fórmula de la quota simple i les restes més altes.

Per aplicar aquesta fórmula, se seguirà el procediment de càlcul següent: primer, es dividirà el nombre total d'habitants de dret de Catalunya pel nombre total d'escons a repartir per tal d'obtenir un quocient, que serà la quota de prorrateig. Segon, a cada circumscripció se li adjudicaran tants escons com múltiples sencers de la quota tingui el nombre dels seus habitants de dret. Tercer, els escons restants es distribuïran mitjançant l'adjudicació d'un escó a cadascuna de les circumscripcions que, en el càlcul anterior, hagin obtingut una fracció més gran de la quota, fins a completar el total d'escons.

Fórmula d'assignació d'escons i barrera mínima

18. Per a l'assignació d'escons en cada circumscripció se seguiran les regles següents:

a) Se sumaran els vots obtinguts per cada candidatura.
b) Seran eliminades les candidatures que no hagin obtingut almenys un 3% dels vots.

c) Es distribuïran els escons de la circumscripció entre les candidatures segons una quota de vots que sigui suficient per assignar tots els escons. Per fer els càlculs, el nombre de vots obtinguts per cada candidatura es dividirà per la sèrie de números naturals 1, 2, 3, etc. i s'assignaran els escons a les candidatures que obtinguin els quocients més alts, en ordre decreixent, fins a completar el nombre d'escons de la circumscripció. En cas d'empat es decidirà per sorteig. El nombre d'escons assignat a cada candidatura haurà de correspondre al resultat de dividir el nombre de vots vàlids de la candidatura per l'últim dels quocients abans seleccionats, és a dir, el de valor més baix, que actuarà com a quota d'assignació d'escons.

Forma de vot

19. La papereta inclourà la denominació de la circumscripció, la denominació, la sigla i el símbol de cadascuna de les candidatures, siguin partits, coalicions, federacions o agrupacions d'electors, i la llista dels candidats de cada candidatura. Al costat del nom dels candidats es podrà fer constar la seva condició d'independent o, en cas de coalicions o federacions, la denominació del partit de cada candidat. El nombre de candidats de cada llista serà igual al nombre d'escons de la circumscripció. Al costat del nom de cada candidat hi haurà un requadre.

20. Cada votant triarà una candidatura per la circumscripció. El votant podrà marcar amb una creu al requadre corresponent

els candidats als quals dóna el seu vot preferent, des d'un fins a 9 candidats a la circumscripció de Barcelona, des d'un fins a 3 candidats a cadascuna de les circumscripcions Central, de Girona, de Lleida i del Camp de Tarragona, i un sol candidat a cadascuna de les circumscripcions de les Terres de l'Ebre i de l'Alt Pirineu i Aran. La papereta indicarà el nombre màxim de vots preferents admès.

21. En cas de no marcar cap candidat, el vot es comptarà únicament per a la candidatura. Si una papereta inclou un nombre de vots preferents superior a l'admès, el vot es comptarà únicament per a la candidatura.

22. Es fomentarà l'ús de les cabines de votació com a garantia del vot lliure i secret.

23. En l'escrutini dels vots es comptaran, en primer lloc, els vots a les candidatures, a partir dels quals es farà l'assignació dels nombres d'escons segons la quota i el procediment establerts a la Llei, i, a continuació, es comptaran les preferències a candidats individuals.

24. Un cop establert el nombre d'escons assignats a cada candidatura, en cada llista seran elegits els candidats que hagin obtingut un nombre de vots preferents superior al 5% dels vots de la candidatura en què apareguin, en ordre decreixent pel nombre de vots obtinguts, fins a cobrir el nombre d'escons assignats a la llista. Per als escons assignats a una candidatura que no hagin estat adjudicats a candidats pels vots preferents, seran elegits els candidats en l'ordre en què apareguin a la llista. En cas que no hagi estat elegit cap candidat pels vots preferents, per a tots els escons assignats a la candidatura seran elegits els candidats en l'ordre en què apareguin a la llista. En cas d'empat de vots preferents entre candidats, seran elegits el candidat o candidats situats en un lloc més alt a la llista.

25. La Sindicatura Electoral inclourà en l'acta de l'escrutini general per a cada circumscripció els resultats següents:

- a) Nombre d'electors.
- b) Nombre de votants.
- c) Nombre de vots nuls.
- d) Nombre de vots en blanc.
- e) Nombre de vots a candidatures.
- f) Nombre de vots de cada candidatura.
- g) Llista dels candidats elegits per cada candidatura en l'ordre en què els hagin estat adjudicats els escons, posant al capdamunt els candidats que hagin estat elegits pels vots preferents, en ordre pel nombre de vots obtinguts, i a continuació els qui hagin estat elegits segons l'ordre en què apareguin a la llista. A continuació s'indicaran els candidats que hagin obtingut un nombre de vots preferents superior al 5% dels vots de la candidatura però que no hagin estat elegits, en ordre pel nombre de vots obtinguts.

Transparència

Campanya electoral

26. Des de la convocatòria de les eleccions fins a la jornada electoral, el Govern de la Generalitat i els seus membres no realitzaran o participaran en cap acte d'inauguració, de col·locació de primeres pedres o d'exposició o presentació d'obres o serveis públics.

27. Des de la convocatòria de les eleccions fins a l'inici de la campanya electoral, els partits polítics no podran utilitzar els espais públics de publicitat, incloent-hi les banderoles, els cartells, les pancartes, els anuncis als mitjans de transport i els webs d'institucions públiques.

28. L'administració electoral organitzarà l'enviament d'un sol sobre a totes les llars de Catalunya on s'incloguin les paperetes, la informació sobre els candidats i les declaracions de candidatura amb els compromisos contrets de les candidatures amb representació parlamentària.

29. Quinze dies després de la jornada electoral els ajuntaments podran retirar la publicitat electoral instal·lada a la via pública. La secretaria de l'ajuntament certificarà l'acció. Les despeses ocasionades i imputables a les candidatures amb dret a subvenció pública electoral seran comunicades a la Sindicatura Electoral, la qual les descomptarà de les subvencions i en lliurarà l'import als ajuntaments. Els ajuntaments també podran reclamar l'import de les despeses corresponents a les organitzacions polítiques que no hagin assolit subvenció i, en cas de no obtenir satisfacció, recórrer als tribunals per via de constreyniment.

Mitjans de comunicació

30. En els espais informatius dels mitjans de comunicació audiovisual de la Generalitat, així com en els dels mitjans de titularitat privada amb un títol habilitant concedit per la Generalitat, s'inclouran informacions sobre les campanyes electorals de les diferents candidatures i les seves propostes polítiques, amb continguts que responguin al criteri d'imparcialitat i en proporcions corresponents als resultats electorals anteriors. Serà responsabilitat dels directius assegurar la imparcialitat i el pluralisme d'aquestes informacions.

31. Els mitjans públics també emetran altres programes informatius sobre la gestió efectuada pels diferents partits i les seves ofertes electorals en els quals es pugui abordar una varietat de temes amb criteris de pluralisme informatiu. Les informacions sobre l'activitat del Govern o d'altres administracions públiques hauran

de fonamentar-se en criteris estrictes d'interès informatiu objectiu i de separació entre l'acció de govern i el procés electoral.

32. No es podrà restringir l'accés dels informadors als actes públics realitzats per les candidatures.

33. No es podrà contractar publicitat electoral o política a les emissores de televisió ni a les emissores de ràdio municipals o culturals. Els operadors de ràdio i televisió tampoc podran incloure missatges de contingut electoral en els serveis addicionals que puguin incorporar (especialment la ràdio i la televisió digitals).

34. Els mitjans audiovisuals públics emetran espais gratuïts de publicitat electoral, la duració, l'ordre i l'horari d'emissió dels quals seran establerts per la Sindicatura Electoral de Catalunya, segons un criteri de proporcionalitat amb els resultats electorals anteriors.

35. Els mitjans audiovisuals de titularitat pública hauran d'organitzar debats entre els caps de llista, així com entre altres persones integrants de les diverses candidatures.

36. Els mitjans locals informaran sobre les campanyes electorals aplicant les regles que els escaiguin atenent a la seva titularitat pública o privada.

37. En cas d'infraccions de les normes sobre la informació del procés electoral en mitjans audiovisuals públics, la Sindicatura Electoral de Catalunya ho posarà en coneixement de la institució titular del mitjà. Els conflictes i les reclamacions seran resolts per la Sindicatura Electoral, la qual podrà sol·licitar informe al Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

Sondejos preelectorals

38. La Sindicatura Electoral de Catalunya crearà una Comissió de Sondejos, sota la seva dependència, formada per experts de reconegut prestigi, que vetlli per la qualitat metodològica, les

bones pràctiques i el compliment dels codis establerts. De tots els sondejos i enquestes preelectorals que es facin públics se n'haurà de lliurar una còpia a la Sindicatura Electoral de Catalunya, la qual, en el termini màxim de tres dies després de la seva publicació, podrà publicar un dictamen sobre les deficiències metodològiques que puguin afectar-ne la credibilitat, així com sobre la manera de presentar els resultats.

Despeses i subvencions

39. Cada candidatura tindrà un compte electoral únic. No es podran abonar despeses electorals en metàl·lic, ni a càrrec d'altres comptes bancaris diferents de l'establert i declarat davant la Sindicatura Electoral. No es permetran aportacions amb finalitats electorals procedents del finançament ordinari dels partits polítics ni de fundacions o organitzacions que hi estiguin vinculades.

40. Cada candidatura presentarà un pressupost de campanya electoral, que inclourà necessàriament un pla de mitjans de comunicació, a la Sindicatura de Comptes i a la Sindicatura Electoral abans de l'inici de la campanya electoral; aquesta presentació pot donar lloc a suggeriments de modificació per part de la Sindicatura Electoral i constitueix un requisit necessari per a la percepció de tota subvenció electoral. El pressupost i els estats comptables que inclogui s'atindran, en tot cas, a les regles del Pla general de comptabilitat.

41. *Despeses electorals.* La despesa electoral total de cada candidatura estarà limitada en proporció al nombre d'habitants de dret de les circumscripcions on concorri.

42. *Subvencions públiques.* Podran obtenir subvenció pública electoral els partits que hagin rebut representació parlamentària i els que, no havent-ne rebut, hagin obtingut més del 2% dels vots vàlids en el conjunt de Catalunya o hagin superat el llindar del

3% en una circumscripció. L'import de les subvencions es determinarà a partir del nombre de vots obtinguts (temptativament, un euro per vot) i del nombre d'escons assignats.

43. *Aportacions privades.* Les candidatures electorals no podran rebre donacions directes ni indirectes d'empreses públiques ni d'empreses privades que mantinguin contractes vigents amb administracions públiques.

44. Les aportacions privades a les despeses de campanya electoral tindran un límit comparable a l'establert per a les aportacions als partits. La identitat dels donants constarà en un registre públic.

45. Les donacions privades individuals desgravaran en l'impost sobre la renda de les persones físiques, en la forma i quantitat que estableixi la llei.

46. *Retiment de comptes.* Les despeses electorals es tancaran cent dies després de la jornada electoral. Les candidatures que tinguin dret a obtenir subvenció presentaran la corresponent liquidació a la Sindicatura de Comptes. Aquesta liquidació haurà d'anar acompanyada per un informe de conformitat emès per un auditor registrat.

L'informe de la Sindicatura de Comptes serà tramès a la Sindicatura Electoral, la qual, basant-se en aquest informe, proposarà al Govern de la Generalitat l'abonament de les quantitats que corresponguin. Se'n descomptaran, si correspon, les sancions imposades per excessos en les despeses i per aportacions privades il·legals, per un import fins al doble de la quantitat il·legal, així com les despeses derivades de la recollida de la publicitat electoral. La Sindicatura Electoral podrà retirar la subvenció als partits que no compleixin les normes de retiment de comptes.

Sindicatura Electoral de Catalunya

47. La Sindicatura Electoral de Catalunya vetllarà per la legalitat dels processos electorals i garantirà els drets electorals dels ciutadans. Tindrà sota la seva responsabilitat la justícia electoral, totes les competències abans atribuïdes a les juntes electorals provincials i totes les que li adjudiqui la Llei electoral.

48. La Sindicatura Electoral de Catalunya estarà formada per dos jutges o magistrats i cinc experts en temes electorals de reconegut prestigi. Els set membres de la Sindicatura n'elegiran el president entre ells mateixos.

49. Els dos jutges o magistrats seran designats per sorteig per l'autoritat judicial. Els cinc experts seran designats pel Parlament de Catalunya, després d'examinar i avaluar els mèrits objectius dels candidats, per una majoria qualificada de tres cinquens. Els membres de la Sindicatura Electoral tindran un mandat de set anys. Cada any es renovarà un membre de la Sindicatura.

50. Per als recursos o impugnacions dels acords de la Sindicatura Electoral de Catalunya serà competent el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, contra les resolucions del qual no hi cabrà cap recurs.

