EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La Historia de la Democracia supone un trayecto de miles de años en el que se han sucedido multitud de sistemas y regímenes políticos que, poco a poco, con avances y retrocesos, se ha ido buscando la forma de gobierno en la que la titularidad del poder (Krátos) y su ejercicio corresponda al conjunto de la ciudadanía (Demos).
En los Estados Democráticos y de Derecho contemporáneos, de inspiración constitucional, se ha materializado esta aspiración en la forma del parlamentarismo y la representación política resultante de las elecciones y del libre sufragio universal.
Un claro reflejo de estas ideas, se materializa en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, siendo la voluntad del pueblo la base de la autoridad de todo poder público y confiriendo a toda persona (individual) el derecho a participar en el gobierno de su país directamente o de modo representativo.
El citado articulo 21 de la DUDH tiene su reflejo en la CE (artículos 1.2 y 23) así como en el Estatut de Catalunya (articulo 2.4):

Artículo 21 DUDH
Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente** o por medio de representantes libremente escogidos.
Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

En su artículo 2 la DUDH establece que los derechos básicos lo son para todos con independencia de su situación:

Artículo 2 DUDH
Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

II

El pueblo español, como titular de la soberanía nacional, y el catalán, de acuerdo a las competencias reconocidas en su Estatut d'Autonomía, tienen reconocidos dere-

chos políticos que pretenden hacer efectivo que las Instituciones del Estado, y el ordenamiento jurídico que las regula, respondan a los principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo político (artículo 1.1 CE) y que funcionen de acuerdo al interés general.

A este respecto, el artículo 23.1 de nuestra Constitución recoge la participación ciudadana en los asuntos públicos como un derecho fundamental, realizable de manera directa o a través de representantes, elegidos libremente en elecciones y bajo la fórmula del sufragio universal.

De igual manera, el Estatut recoge en su artículo 4.2 que:

Els poders públics de Catalunya han de promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat dels individus i dels grups siguin reals i efectives; han de facilitar la participació de totes les persones en la vida política, econòmica, cultural i social, i han de reconèixer el dret dels pobles a conservar i desenvolupar llur identitat.
Y en el 29.1 se establece que:
Els ciutadans de Catalunya tenen dret a participar en condicions d'igualtat en els afers públics de Catalunya, de manera directa o bé per mitjà de representants, en els supòsits i en els termes que estableixen aquest Estatut i les lleis.

Siendo así que la Constitución Española y el Estatut de Catalunya reconocen y evidencian que la participación política es un derecho fundamental, tanto en su vertiente directa como indirecta, y que la fórmula de participación indirecta está referida al derecho de sufragio para la elección libre de representantes, tenemos tan sólo, hasta el momento, dos instrumentos de participación que pretenden encarnar la vía directa: las distintas modalidades de Referéndum (artículo 92 CE y LO 2/1980 de 18 de enero) y las Iniciativas Legislativas Populares (artículo 87.3 CE, 3/1984 de 23 de marzo y artículo 29.4 EAC).

Sin embargo, si analizamos bien ambos mecanismos de participación, nos encontramos con que la facultad de participar directamente de los ciudadanos queda restringida, sea ab initio, sea en su validación final, a la voluntad de los representantes políticos. No en vano, para que una Iniciativa Legislativa Popular se convierta en una Ley vigente y forme parte del ordenamiento jurídico, debe ser aprobada por la cámara legislativa correspondiente. Por otra parte, la facultad de convocatoria de Referéndum queda restringida al Presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados, para su modalidad consultiva (artículo 92 CE) y, en los casos en los que el Referéndum es preceptivo, son también los representantes políticos los facultados para iniciar el proceso, como lo es el de reforma de la Constitución (artículos 167.3 y 168.3 CE).
De este modo, nos encontramos con que la intervención necesaria de los representantes políticos, en los instrumentos llamados a materializar la participación directa del artículo 23.1 de la Constitución Española, son, a la postre, mecanismos de participación indirecta. La representación resultante del sufragio, del acto de elegir, que condiciona también el buen destino de las Iniciativas Legislativas Populares o los Referéndums, encaja en las llamadas representaciones "legales" o "forzosas" de nuestro ordenamiento jurídico; aquellos tipos de representación en los

que la voluntad del representado debe ser complementada forzosamente por el representante. Esta afirmación se puede comprobar fácilmente si advertimos que, desde que nacemos y hasta que morimos, nos vamos a ver afectados por las decisiones que tomen nuestros representantes, los hayamos elegido o no participando en el proceso electoral o no, haya resultado electo nuestro candidato o no. Existe, por tanto, un contrato social que determina que la representación política es una situación y una condición de inicio, inmutable.

Sin embargo, como en el resto de los tipos de representación legal de nuestro ordenamiento, debería existir una razón, unos criterios, con los que certificar que, efectivamente, la voluntad política y la capacidad de obrar en este campo de los ciudadanos representados está menoscabada y necesita, forzosamente, ser representada. Normalmente, encontramos en el ordenamiento dos causas que justifican este tipo de representación: la falta de capacidad y la ausencia. En el supuesto de la representación política, y a pesar de determinadas corrientes de pensamiento, sería prácticamente imposible determinar una representación política forzosa con base en la (in)capacidad de los ciudadanos, primero, porque los niveles educativos y culturales han aumentado mucho desde que se instauraron los actuales sistemas parlamentarios y, segundo, porque habría que determinar pericialmente esa falta de capacidad para tomar decisiones políticas, tanto en los representados como en los representantes (y nada garantiza que los segundos estén mejor preparados que los primeros).

Por tanto, nos queda el criterio de la ausencia para justificar que la representación política sea forzosa en nuestro ordenamiento. De hecho, es la ausencia la que da sentido etimológico al término "representar" (del latín repraesentare; hacer presente algo o a alguien que no está). Es esa ausencia, relativa a la imposibilidad de introducir a cientos, miles o millones de personas en una cámara legislativa, la que motivó que el Poder Legislativo se compusiese a través de los representantes de esas personas que no podían ejercer su soberanía legislativa, debido a las restricciones espaciales y temporales de la época.

Hoy día, en pleno siglo XXI, hay que volver a cuestionarse el criterio de la ausencia y ver si se siguen manteniendo los mismos límites físicos de antaño, aquellos que justificaban la necesidad de la representación forzosa o si, por primera vez en la Historia, es posible configurar modelos mixtos de representación donde la participación política del ciudadano pueda alternarse con la acción de sus representantes. Y es que, admitiendo que la representación política es el cauce "común de participación política" (STC 76/1994 FJ 3 y STC 103/2008 FJ 2), puesto que no podemos exigir compaginar las tareas profesionales y cotidianas de las personas con la labor diaria que realizan los representantes políticos, no existe hoy ningún impedimento (legal, físico o ético) para que los ciudadanos puedan, en el momento en que consideren apropiado, ejercer su soberanía y participar, directamente, en la votación de las propuestas o proyectos de ley que se discuten y aprueban en las cámaras legislativas, sedes constitucionales y estatutarias de expresión de la voluntad soberana (articulo 66.1 CE).

III

En el año 2007, las Cortes Valencianas modifican su Reglamento en el artículo 81, disponiendo que:

Artículo 81
“La votación podrá ser:
1.º Por asentimiento a la propuesta de la Presidencia.
2.º Ordinaria.
3.º Pública por llamamiento.
4.º Secreta.
5.º Sin perjuicio de lo establecido en el capítulo IV de este reglamento para las votaciones, Les Corts podrán habilitar sistemas de videoconferencia u otros sistemas técnicos adecuados para garantizar el ejercicio del voto en el Pleno de la cámara a aquellos diputados y diputadas que, como consecuencia de encontrarse en situación de permiso parental o en proceso de larga enfermedad, no puedan asistir a sus sesiones.”

Del mismo modo, el Parlamento de Andalucía hace lo propio con su Reglamento, introduciendo el punto 7 en su artículo 85, que dispone:

“Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores para la delegación de voto, en los supuestos de paternidad o maternidad y de enfermedad o incapacidad prolongada se podrán habilitar para el diputado o diputada formas de voto por procedimientos telemáticos.”

Finalmente, desde el año 2011, el Reglamento del Congreso de los Diputados establece:

Artículo 79
“1. Los acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución, las leyes orgánicas o este Reglamento.
2. El voto de los Diputados es personal e indelegable. Ningún Diputado podrá tomar parte en las votaciones sobre resoluciones que afecten a su estatuto de Diputado.
3. Se computarán como presentes en la votación los miembros de la Cámara que, pese a estar ausentes, hayan sido expresamente autorizados por la Mesa para participar en la misma.”

Artículo 82

“1. La votación podrá ser:
1º. Por asentimiento a la propuesta de la Presidencia.
2º. Ordinaria.
3º. Pública por llamamiento.
4º. Secreta.

2. En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo.
A tal efecto, el Diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando, en su caso, las votaciones y el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente."

Encontramos en estos antecedentes de l*ege data* o derecho vigente las primeras experiencias parlamentarias en las que la ausencia de una persona no se suple mediante representación, sino que se habilitan los medios técnicos adecuados para que esa persona, aún estando ausente, pueda hacerse presente y votar en la cámara legislativa en cuestión.

Y, a pesar de que estos mecanismos no alteran el funcionamiento representativo del proceso legislativo, suponen una validación, de hecho y de Derecho, de los medios telemáticos para la realización de votaciones válidas en dichas cámaras.

Esta realidad jurídica da un paso más con la aprobación de la "Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana". Publicada en el Boletín Oficial de Cataluña (Suspendida por el TC mediante Providencia de Admisión de 29 de septiembre de 2014 en el Procedimiento: 5829-2014: Diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana).

El artículo 28 de esta Ley (que no fue recurrido por el Gobierno y, por tanto, no es objeto de discusión su constitucionalidad) establece:

Artículo 28. Utilización de medios electrónicos

"1. La participación en las consultas populares no refrendarias puede realizarse por medios electrónicos, siempre que se garantice:
a) La seguridad en la identificación del participante.
b) La no duplicidad o multiplicidad de participación de una misma persona.
c) El secreto del voto, de modo que no pueda establecerse vínculo alguno entre la opinión expresada y la persona que la ha emitido.
d) La seguridad del voto electrónico para impedir la alteración de la participación o de los votos emitidos.
e) La suficiente transparencia para que los actores interesados puedan llevar a cabo una observación y supervisión independiente y fundamentada.

2. **El voto electrónico puede ser presencial o telemático.**

3. Los medios electrónicos, además de utilizarse para la participación en las consultas, también pueden utilizarse para la recogida de firmas en el caso de la iniciativa ciudadana, siempre que se garantice la seguridad en la identificación de los firmantes.

4. El Gobierno debe regular por reglamento el sistema de participación electrónica de acuerdo con lo establecido en este artículo. Esta regulación debe incluir el establecimiento de una plataforma tecnológica común para permitir su implantación homogénea en el ámbito local."

Esta norma es la primera de la que se tiene constancia que recoja, en los ordenamientos comparados de nuestro entorno y cultura, el derecho de voto electrónico de los ciudadanos (antes, como hemos visto, se ha reconocido y establecido para los representantes, pero jamás para los representados) y, por tanto, valida por primera vez la emisión de una manifestación de voluntad política (no administrativa) a través de medios telemáticos con eficacia jurídica, fijando para ello una serie de garantías jurídicas y materiales.

IV

Es por lo anteriormente dispuesto por lo que, mediante esta propuesta de reforma del Reglamento del Parlament de Catalunya, se pretende dar cabida a una nueva ampliación de las facultades democráticas de su pueblo soberano para que, dentro de las competencias que le conceden el Estatut y la Constitución, pueda manifestar directamente su parecer, conjuntamente con el de sus legítimos representantes, en el proceso legislativo mediante el cual se manifiesta y materializa su voluntad política popular, su Soberanía, en definitiva.

De esta forma se pretende que la representación política no pueda ser considerada dentro del tipo de las representaciones legales, pasando a ser una modalidad de representación voluntaria, donde sea, precisamente, la voluntad del representado la que confiera los poderes políticos que ostentan los cargos electos, dando sentido y carta de naturaleza a las expresiones constitucionales y estatutarias que focalizan en el pueblo soberano el punto del que emanan el conjunto de los poderes del Estado y la Comunidad. Estableciendo un modelo de representación donde los mandantes y los mandatarios puedan cumplir efectivamente su papel. Garantizando, aún más, las propiedades ideales e intrínsecas a la representación política: responsabilidad, receptividad y rendición de cuentas.

Esta evolución es hoy posible gracias a la revolución que ha experimentado nuestra civilización en las últimas décadas, debido a la introducción y expansión de Internet. Quizás sólo la invención de la escritura pueda equipararse respecto a lo que supone este avance en cuanto a la comunicación entre las personas y sus efectos en las sociedades. Hoy en día ya no se publican los Boletines Oficiales o Diarios Oficiales sino en la Red. La validez y entrada en vigor de las leyes depende de que se hagan públicas en Internet. Desde el funcionamiento de las mismas ciudades hasta los cálculos más complejos, la vida tal y como la estamos concibiendo no parece posible sin Internet. El Derecho ya ha incorporado Internet, sus efectos y posibilidades en múltiples campos.

Así, en los siguientes artículos se instituirá este **derecho ciudadano al voto, haciendo efectivo el derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos** y se diseñarán las fórmulas por las que cohabitará con el voto que, por delegación, realizan los representantes electos en los órganos institucionales de ejercicio de la soberanía y del poder legislativo.

El objeto de esta reforma es introducir el Derecho ciudadano al voto dentro de la cámara legislativa autonómica catalana, sobre cuya organización la Comunidad Autónoma tiene plenas competencias (art. 148.1.1º Constitución), no solo respetando las reglas básicas del marco constitucional, sino ampliándolas y materializándolas. Para lo cual, se añade una nueva Sección Cuarta bis al Título IV: "Del funcionamiento del Parlament" en su Capítulo I de disposiciones generales de funcionamiento (artículos 84, 85, 86, 87 y 88 bis) y se modifican los artículos 113 y 128:

ARTICULO 1. SE AÑADE UNA NUEVA SECCIÓN 4ª BIS, CON EL SIGUIENTE CONTENIDO.

TÍTULO I. DEL DERECHO CIUDADANO AL VOTO

Art. 84 bis Ciudadanos con derecho a votar.
Todos los ciudadanos catalanes con derecho a participar en la elecciones de los miembros del Parlament de Catalunya, inscritos en el censo electoral, podrán, cuando así lo consideren oportuno, votar por sí mismos las decisiones que se adopten por la cámara respecto a cualquier acto de esta, a excepción de aquéllos que hayan sido incapacitados por sentencia firme para el ejercicio del derecho de voto.
Para ejercitar su derecho a voto, el ciudadano habrá de acreditarse en el programa informático oficial habilitado para tal acto y seleccionar la votación en cuyo cómputo desea ser contabilizado.

Art. 85 bis.
Ejercicio del voto.
1. Se pondrá a disposición del ciudadano un sistema telemático oficial del Parlamento de Cataluña para que los ciudadanos puedan ejercitar de forma directa su derecho a voto. Dicho sistema dispondrá de los mecanismos de seguridad, transparencia, verificabilidad y protocolos de actuación que se estimen oportunos y ne-

cesarios para evitar la corrupción de votos individuales, del resultado de las votaciones, o del censo de votantes o electores, y en general para asegurar la legitimidad del resultado de las votaciones.

El sistema deberá proveer una interfaz de usuario que cumpla con los estándares de accesibilidad apropiados. También deberán establecerse los criterios de usabilidad y transparencia que dicha interfaz de usuario deberá cumplir, y en especial deberá facilitar, un acceso sencillo a las votaciones en curso, pasadas y futuras.

2. Sistema de voto.
Cuando un ciudadano ejerza su derecho a participar en una votación, a cada escaño atribuido a un representante electo se le descontará del valor de un entero de su voto en la cámara, en el pleno o en la correspondiente comisión, la cifra resultante de la división del escaño por el número de ciudadanos censados con derecho de sufragio en cada periodo de sesiones, sumándose en expresión de cifras decimales el valor y el sentido de cada voto del ciudadano no electo al total de los votos emitidos por los representantes electos que realizan la votación, descontando del valor de un entero de estos el valor de los ejercitados por los ciudadanos.
En cualquier caso el valor del voto de un ciudadano no electo será igual a la unidad mínima de soberanía atribuible en el supuesto de que en una votación participaran todos los ciudadanos con derecho a voto siendo en tal supuesto igual el valor del voto del ciudadano electo y del ciudadano no electo.
El cómputo y recuento de los votos emitidos por ciudadanos y representantes electos se reflejará en los paneles de la cámara y en el correspondiente apartado en los medios telemáticos del Parlamento, de modo simultáneo.

3. Todo sistema de software provisto o utilizado por el Parlamento de Cataluña relacionado con los procesos electorales que se describen en este reglamento tendrá que tener obligatoriamente licencias de software libre. El código fuente de dicho software deberá estar disponible y accesible bajo licencia de software libre por la ciudadanía en el momento de su uso. Adicionalmente, todo sistema de hardware provisto o utilizado por el Parlamento de Cataluña relacionado con los procesos electorales que se describen en este reglamento seguirá los principios del hardware libre siempre que sea posible, poniendo a disposición de la ciudadanía y facilitando en lo posible mediante la publicación de licencias libres los diseños del hardware de manera que sea posible replicarlo por un tercero. Dichos sistemas de hardware o software evitarán en todo lo posible utilizar tecnología privativa, sujeta a patentes de terceros limitantes o en general limitaciones de cualquier índole que impidan mantener no solo los principios de acceso, verificabilidad y transparencia sino también la independencia tecnológica, principio brindado por las tecnologías libres y que es especialmente importante asegurar en procesos electorales.

4. El Parlamento y el Gobierno de la Generalitat proporcionarán a quienes acrediten insuficiencia de medios técnicos o impedimentos físicos de cualquier clase la ayuda necesaria para participar en cuantas votaciones deseen.

5. Se habilitarán en cada municipio uno o más espacios servidos por funcionarios públicos para que quienes lo deseen puedan proceder a votar desde terminales electrónicos públicos. Esta función y servicio tendrá siempre carácter público.

6. Del voto emitido se proporcionará resguardo automático en los terminales públicos o a enviar por correo ordinario mediante papel autosellado al ciudadano que lo solicite cuando se realice desde terminales particulares.

Alternativa o simultáneamente a lo expuesto en el párrafo anterior se proporcionará, si así es solicitado por el votante, resguardo firmado electrónicamente que será emitido mediante el correo electrónico que el ciudadano aporte para dicho fin.

Los archivos de voto serán especialmente confidenciales y privados, no pudiendo acceder nadie a los datos de voto salvo el propio votante o en los casos en que previa autorización judicial se haya planteado litigio cuyo objeto sea el propio voto o una votación. A efectos de supervisar el correcto funcionamiento de las votaciones, se creará un organismo dentro del parlamento para su control y se preservarán copias de seguridad de las votaciones para un posterior posible recuento.

Art. 86 bis El tiempo de votación.

Se establecerá el tiempo mínimo que deberá de durar la votación electrónica para asegurar que los votantes han tenido oportunidad para ejercer su derecho a voto.
Aquellas propuestas que deban votarse en el pleno se pondrán íntegramente a disposición de los ciudadanos en la web del Parlament de Catalunya desde el momento en que su toma en consideración haya sido aprobada por los grupos en Junta o por la Mesa del Parlament.
Los ciudadanos podrán emitir su voto desde ese momento, sumándose al recuento final al finalizar la votación en el pleno de los representantes, hasta el momento de cierre de la votación por el presidente, un minuto después del anuncio o llamamiento a los electos para que estos emitan su voto.
Carecerán de validez aquellas propuestas que, habiendo entrado en la Mesa del Parlament, no se encuentren previamente publicadas en la web.

Art. 87 bis Resultados de la votación

En el pleno, en las salas de las comisiones y en la web existirá un panel que mostrará diferenciadamente los resultados de los votos de los electos, los resultados de los votos de los ciudadanos no electos y los resultados conjuntos, siendo estos últimos resultados los únicos válidos y computables

Art. 88 bis Titularidad.

El voto de cada ciudadano es personal e indelegable. La manipulación o alteración del ejercicio del derecho de voto será sancionada por los Tribunales de acuerdo con las normas de desarrollo reglamentario, siendo los autores de las infracciones expulsados de los sistemas de votaciones por un mínimo de dos y un máximo de cinco legislaturas.

EL ARTICULO 113 QUEDA CON LA SIGUIENTE REDACCIÓN:

Artículo 113. Votación

1. Una vez finalizado el debate, las votaciones se efectúan artículo por artículo. En primer lugar, se votan, si las hay, las enmiendas y los votos particulares mantenidos, así como las enmiendas transaccionales, las presentadas en esta fase por acuerdo de todos los grupos parlamentarios, y las técnicas. Finalmente se somete a votación el dictamen de la comisión. El dictamen de la comisión se abrirá a la votación de los ciudadanos no electos en los términos expresado en la sección cuarta bis del Título IV.

2. El presidente o presidenta del Parlamento puede ordenar y agrupar las votaciones por materias, grupos de artículos o de enmiendas o por párrafos de artículos, si lo aconsejan las características de los textos y el desarrollo del debate. En todos los casos, los grupos parlamentarios pueden solicitar votación separada de algún punto del dictamen, de una enmienda o de un voto particular.
Dichos acuerdos sobre las modalidades de votación serán inmediatamente puestos a disposición de los ciudadanos no electos, posibilitando la participación de estos en ellas.

EL ARTÍCULO 128 QUEDA REDACTADO DE LA SIGUIENTE MANERA:

Artículo 128. Votación

1. Tras el debate se pasa a la votación. Para que el candidato o candidata resulte investido debe obtener los votos de la mayoría absoluta. Esta elección comporta, a la vez, la aprobación del programa de gobierno expuesto.

La votación necesariamente deberá ser abierta a los ciudadanos no electos.

2. Si el candidato o candidata no consigue la mayoría establecida por el apartado 1, puede someterse a un segundo debate y a una segunda votación dos días después; en este caso, para la investidura, basta la mayoría simple.