

Resolució de l'expedient AO 0291/2020 relativa a la presentació de nous grups o agrupacions polítiques sense representació parlamentària com a candidatures en les eleccions en el Parlament de febrer de 2021 en el marc de l'actual pandèmia

Antecedents

L'Estatut de Catalunya reconeix el dret de tots els ciutadans de Catalunya a participar en condicions d'igualtat en els assumptes 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. A aquests efectes, tenen dret a triar els seus representants en els òrgans polítics representatius i a presentar-se com a candidats, d'acord amb les condicions i els requisits que estableixen les lleis, a promoure i a presentar iniciatives legislatives al Parlament i a participar, directament o per mitjà d'entitats associatives, en el procés d'elaboració de les lleis del Parlament.

El Síndic s'ha pronunciat en relació amb diferents assumptes que poden afectar l'exercici lliure de dret de participació i l'exercici del dret de sufragi en el marc dels darrers processos electorals a Catalunya i a l'Estat espanyol i, en concret, sobre els drets de participació política de la ciutadania i el dret de sufragi passiu, el dret a rebre i comunicar lliurement informació i per garantir la conformació d'una opinió política lliure, l'exercici del dret de vot per correspondència tant des del territori de l'Estat com des de l'exterior, sobre els drets de participació les persones amb discapacitat i sobre els drets dels grups o associacions polítiques sense representació parlamentària que participen en una contesa electoral.

La situació actual de pandèmia ha obligat a repensar molts dels procediments establerts per garantir aquests drets, tal com ha exposat el Síndic en l'informe *La garantia del dret de sufragi actiu en les eleccions en el Parlament de febrer de 2021 en el marc de l'actual pandèmia*, que ha presentat recentment al Parlament de Catalunya.

Hi ha, addicionalment, altres elements que formen part del procés electoral entès en sentit ampli, com pot ser la presentació de nous grups o agrupacions polítiques sense representació parlamentària com a candidatures a una convocatòria concreta, que no han estat tractats en l'informe esmentat i que tampoc no han estat considerats en el document "Eleccions i COVID-19", publicat pel Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, el passat 23 d'octubre.

En relació amb aquest assumpte el Síndic ha rebut un escrit del partit *Escons en Blanc* on planteja la seva preocupació per les dificultats que la situació actual de mesures sanitàries i de distanciament social suposen a l'hora de reunir els avals suficients per poder presentar una candidatura a les eleccions catalanes que s'han anunciat que es convocaran per al proper mes de febrer. Això, tenint en compte que:

1. D'acord amb la Llei orgànica 2/2011, de 28 de gener, (LOREG), “*Per presentar candidatures (...) els partits, federacions o coalicions que no haguessin obtingut representació en cap de les Cambres en l'anterior convocatòria d'eleccions necessitaran la signatura, almenys, del 0,1 per cent dels electors inscrits en el cens electoral de la circumscripció per la qual pretenguin la seva elecció*” (article 169.3).
2. Segons les instruccions de la Junta Electoral Central (JEC) relatives al procediment d'acreditació de signatures de suport a les candidatures sense representació parlamentària, (Acord 526/2011, expedient 283/564 de 15 de setembre) “*1. Les signatures hauran de ser incloses en els models d'impresos elaborats a aquest efecte que figuren en el Reial decret 605/1999, de 16 d'abril, de regulació complementària dels processos electorals, i en la seva normativa de desenvolupament.*”

Consideracions

1. Catalunya no compta actualment amb una llei electoral pròpia, per la qual cosa les eleccions al Parlament de Catalunya es regeixen per la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim Electoral General (LOREG).

La Llei orgànica 2/2011, de 28 de gener, modifica l'article 169.3 de la LOREG, per imposar que els partits, federacions o coalicions que no haguessin obtingut representació en cap de les Cambres en l'anterior convocatòria d'eleccions, per poder presentar una candidatura a les eleccions al Congrés dels Diputats i al Senat, necessiten la signatura, almenys, del 0,1 per cent dels electors inscrits en el cens electoral de la circumscripció per la qual pretenguin la seva elecció. Manté vigent el requisit establert perquè una agrupació d'electors pugui presentar candidatura al Congrés dels Diputats o al Senat, pel qual aquesta candidatura haurà d'anar acompanyada de la signatura de l'1 per cent dels electors inscrits en el cens electoral de la circumscripció i, en el cas de les eleccions al Parlament Europeu, exigeix per a la presentació de candidatures, com a requisit comú per a partits, federacions, coalicions electorals i agrupacions d'electors, l'acreditació de les signatures de 15.000 electors o bé la signatura de 50 càrrecs electes, ja siguin diputats, senadors, diputats espanyols del Parlament Europeu, membres de les Assembles Legislatives de les Comunitats Autònomes o membres de les Corporacions Locals (article 220.4 de la LOREG).

2. Per aclarir aquells aspectes del procediment de recollida i acreditació de signatures que no queden detallats en la legislació vigent, la Junta Electoral va acordar una unificació de criteris amb els requisits exigits fins a aquell moment per a la recollida de signatures per a la presentació de candidatures a les eleccions, per a la qual cosa va publicar la Instrucció 7/2011, de 15 de setembre, relativa al procediment d'acreditació de

signatures de suport de candidatures al Congrés dels Diputats, al Senat i al Parlament Europeu, previst en els articles 169 i 220 de la LOREG (BOE núm. 224, de 17 de setembre de 2011).

El punt tercer d'aquesta Instrucció estableix, entre altres coses, el següent:

“Tercero. Requisitos de presentación de firmas de apoyo de una candidatura en elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado:

1. En las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, los partidos políticos, federaciones de partidos y coaliciones electorales que no hubiesen obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones de éstas, deberán presentar junto a la candidatura las firmas de apoyo de, al menos, el 0,1 % de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección, como exige el artículo 169.3 de la LOREG. En el caso de las coaliciones electorales no será exigible dicho requisito si uno de los partidos integrantes hubiese obtenido representación en el Congreso o en el Senado.

2. En el caso de las agrupaciones de electores, para presentar candidaturas al Congreso de los Diputados o al Senado, necesitarán las firmas de apoyo del 1 % de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción a la que solicitan concurrir, conforme a lo dispuesto en el artículo 169.3 de la LOREG.

(...)”

I el punt cinquè regula la recollida de signatures així:

“Quinto. Procedimiento de recogida de firmas

1. Las firmas deberán incluirse en los modelos de impresos elaborados a tal efecto que figuran en el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, y en su normativa de desarrollo.

2. Las firmas deberán recogerse para cada proceso electoral y con posterioridad a la convocatoria electoral correspondiente. A tal efecto, el Ministerio del Interior pondrá a disposición de las formaciones políticas el modelo ajustado para cada convocatoria electoral.

3. Los datos que se deberán aportar necesariamente en la recogida de firmas para realizar la acreditación de elector en la circunscripción correspondiente a la inscripción en el censo electoral son: (...)

6. La recogida de avales mediante firma electrónica debe entenderse válida siempre que se ajuste a lo dispuesto por la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, modificada por la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. En consecuencia, las firmas deberán realizarse con un certificado electrónico de los reconocidos por la Sede electrónica del INE. A tal efecto, el representante de la candidatura o de la agrupación de electores deberá comunicar a la Junta Electoral competente el sistema de firma electrónica y de verificación de firma utilizado, que deberá incluir el sello o marca de tiempo en el que se realiza la firma. Se adjunta Anexo con los criterios estadísticos para las certificaciones por muestreo y especificaciones técnicas sobre los sistemas de firma y de verificación admisibles así como el diseño del esquema XML del fichero de firmas.

(...)”

3. D'acord amb les normes esmentades i la Instrucció 7/2011 de la JEC, el partit o les agrupacions polítiques que no haguessin obtingut representació al Parlament de Catalunya en l'anterior convocatòria d'eleccions, hauran de presentar, juntament amb la candidatura, les signatures de suport d'almenys el 0,1 per cent dels electors inscrits en el cens electoral de la circumscripció per la qual pretenguin la seva elecció.

Les signatures de suport s'hauran d'incloure en els models regulats pel Reial decret 605/1999, de 16 d'abril, de regulació complementària dels processos electorals i en la seva normativa de desenvolupament, [per a les últimes eleccions al Parlament de Catalunya 2017, l'imprès és el publicat a BOE núm. 267 del 3 de novembre de 2017, Sec. I. Pàg. 105353 – BOE-A-2017-12613 - Verificable en <http://www.boe.es>.] o podran recollir-se mitjançant signatures electròniques que s'entendran vàlides si s'ajusten al que disposa la Llei 59/2003, de 19 de desembre, de signatura electrònica, modificada per la Llei 56/2007, de 28 de desembre, de mesures d'impuls de la societat de la informació.

Quant a **les signatures en paper, recollides físicament en els impresos oficials establerts per la normativa esmentada** (punt cinquè.1 de la Instrucció 7/2011 de la JEC), que ha estat la forma de recollir avals més estesa tradicionalment, sembla evident que en una època com l'actual en la qual la pandèmia de la COVID-19 ha obligat a restringir dràsticament la mobilitat dels ciutadans i les ciutadanes i a establir limitacions pel que fa a les relacions i la distància social, recomanant limitar al màxim el contacte físic entre persones que no formen part d'un mateix grup de convivència, és necessari repensar la seva viabilitat.

Concretament, és probable que, a causa de la mesures adoptades per al control de la pandèmia, les autoritats sanitàries desaconsellin el tradicional sistema de recollida de signatures en paper per part dels grups que vulguin presentar les seves candidatures mitjançant la reunió d'electors en punt de recollida o que el sistema que s'autoritzi a aquest efecte no permeti arribar a tant de públic com es podria si no estiguessin vigents les normes de limitació de mobilitat i distància social.

Pel que fa a la possibilitat de fer la **recollida d'avals mitjançant signatura electrònica** (punt cinquè.6 de la Instrucció 7/2011 de la JEC), la norma esmentada estableix que s'ha d'entendre vàlida sempre que s'ajusti al que disposa la Llei 59/2003, de 19 de desembre.

Ara bé, **aquesta norma** fa referència a la signatura de documents electrònicament, mitjançant els certificats i signatures electròniques expedides per prestadors de serveis de certificació. És a dir que, per al cas dels avals a possibles candidatures, la norma **reconeix la possibilitat de donar suport a les possibles candidatures als electors que compten amb un sistema de certificació electrònica general** (com l'incorporat al DNI), **però no té en compte una mesura d'acreditació electrònica de la identitat dels electors que no disposen d'aquest tipus de certificats**, mitjançant una clau de tramitació telemàtica (CTT) o un altre tipus de procediment que permeti certificar electrònicament la identitat de l'elector que no disposa de signatura o certificat electrònic en el mateix moment en què dona el seu suport a l'agrupació política que cerca poder avalar una candidatura, per via telemàtica.

4. D'acord amb l'article 45 de la LOREG, les candidatures, subscrietes pels representants dels partits, federacions i coalicions i pels promotors de les agrupacions d'electors, es

presenten davant la Junta Electoral competent entre el quinzè i el vintè dia posteriors a la convocatòria de les eleccions.

Per a les properes eleccions al Parlament de Catalunya, anunciades per al 14 de febrer de 2021, es preveu que la convocatòria electoral es faci el dia 21 de desembre, és a dir, que les agrupacions d'electors o partits polítics sense representació parlamentària hauran de presentar les signatures d'aval, previsiblement, durant la setmana del 5 de gener de 2021.

Actualment, tanmateix, no és possible concretar la situació epidemiològica que hi haurà durant el proper mes, com tampoc es pot conèixer amb certesa quina serà la situació de limitació de mobilitat i distanciament social en els diferents territoris de Catalunya (en la data de signatura d'aquesta resolució es manté el confinament perimetral de Catalunya, així com el confinament perimetral municipal de divendres a dilluns).

Aquest tipus de limitacions de mobilitat, sumades a les recomanacions sanitàries de distanciament social, permet preveure que la recollida d'avals de manera presencial, com s'ha fet tradicionalment, no podrà dur-se a terme de la manera que s'ha fet en ocasions anteriors, la qual cosa pot afectar negativament la plena garantia del dret dels electors a participar dels assumptes públics presentant candidatures.

Tampoc no sembla que es vegi plenament garantit aquest dret mitjançant la previsió que autoritza la presentació d'avals mitjançant signatura electrònica segons la normativa esmentada, atès que actualment no és majoritària la població en edat de votar que compta amb un certificat electrònic o una signatura electrònica en els termes establerts per la normativa esmentada en la Instrucció 7/2011 de la JEC.

5. En el marc descrit, i amb l'objectiu de garantir en el màxim nivell possible el dret dels electors a participar en la gestió dels assumptes públics presentant candidatures, el Síndic de Greuges de Catalunya considera que és recomanable establir un sistema d'aval de les candidatures de grups polítics o agrupacions d'electors que no haguessin obtingut representació parlamentària en les anteriors eleccions, mitjançant una clau de tramitació telemàtica (CTT) o un altre tipus de procediment que permeti certificar electrònicament la identitat de l'elector que no disposa de signatura o certificat electrònic, i que es pugui obtenir per via telemàtica en el mateix moment en què el ciutadà dona el seu suport a l'agrupació política que cerca poder avalar una candidatura.

A tall d'exemple, a Catalunya, el Consorci Administració Oberta de Catalunya (AOC) i la Generalitat de Catalunya han impulsat diversos serveis d'identitat digital per fer més fàcil l'inici de tràmits i gestions amb l'Administració. Tots aquests serveis utilitzen la marca idCAT (identitat digital de Catalunya).

Dins aquests serveis està l'idCAT Mòbil, que és un sistema d'identificació digital basat en l'enviament de contrasenyes rebutjables al telèfon mòbil. Aquest sistema es pot demanar presencialment i electrònicament amb dues opcions: amb certificat digital i sense certificat digital i en ambdós casos permet acreditar un conjunt de dades personals del ciutadà.

D'acord amb la informació de l'AOC, es tracta d'un mecanisme alternatiu a l'ús dels certificats digitals en el qual les signatures electròniques produïdes tenen valor legal i és

adequat per a actuacions amb un nivell de seguretat mitjà. Les aplicacions i pàgines web poden utilitzar el sistema idCAT Mòbil com a mecanisme de signatura que vincula els actes d'identificació efectuats als documents signats.

Recomanacions

D'acord amb tot això exposat,

- **de cara a les eleccions al Parlament de Catalunya anunciades per al proper 14 de febrer de 2021** (i que previsiblement es convocaran el 21 de desembre de l'any actual), i
- **per tal de garantir el dret dels grups polítics o agrupacions d'electors que no haguessin obtingut representació parlamentària en les anteriors eleccions a participar en la gestió dels assumptes públics presentant candidatures,**

el Síndic de Greuges de Catalunya recomana a la Junta Electoral Central interessar-se per aquest assumpte i establir un sistema d'aval de les candidatures dels grups polítics o agrupacions d'electors que no haguessin obtingut representació parlamentària en les anteriors eleccions, mitjançant una clau de tramitació telemàtica (CTT) o un altre tipus de procediment que permeti certificar electrònicament la identitat de l'elector que no disposa de signatura o certificat electrònic, i que es pugui obtenir per via telemàtica en el mateix moment en què l'elector dona el seu suport a l'agrupació política que cerca poder avalar una candidatura.

A Catalunya ja és operatiu un sistema com el descrit impulsat pel Consorci Administració Oberta de Catalunya i la Generalitat de Catalunya, concretament, i tal com s'exposa en les consideracions d'aquesta resolució, es tracta de l'idCAT Mòbil.