

# 11

Núm.



# Activitat parlamentària

febrer 2007

## Especial iniciativa legislativa popular

**El desenvolupament del dret a la participació en l'àmbit legislatiu.** Fernando Pindado

**La iniciativa legislativa popular en el context espanyol. Especial referència a la Llei catalana.** Maria Jesús Larios

**La iniciativa popular: una figura important per a una nova ciutadania.** Zulima Sánchez

**El dret d'iniciativa ciutadana en l'àmbit local.** Juan Ignacio Soto

**Reflexions sobre la iniciativa legislativa popular des de l'òptica dels agents socials.** Joan Vintró, Joan Jordi Rossell, Mercè Girona i Gerard Baró



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Direcció General  
de Relacions Institucionals**



# Activitat **parlamentària**

Núm. 11 | febrer 2007

Especial iniciativa legislativa popular



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Direcció General  
de Relacions Institucionals**

**Activitat parlamentària Especial iniciativa legislativa popular** Núm. 11 - febrer 2007

**Direcció General de Relacions Institucionals**

Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació  
Generalitat de Catalunya

Av. Diagonal, 409  
08008 Barcelona  
Tel. 93 552 60 33  
Fax 93 552 60 50  
dgri@gencat.es  
**www.gencat.net/direp**

Director

**Fèlix Alonso Cantorné**

Coordinadors

**Ramon Prat i Roser Serra**

Consell de Redacció

**Montserrat Aguilera, Joaquim Brugué, Antonio Revilla i Conxita Montoro**

Disseny

**HoiPoi Studio**

Producció gràfica

**Primer Segona serveis de comunicació**

Traducció

**Barcelona Traducciones, SL**

Fotografies

**Parlament de Catalunya, Eva Guillamet, Direcció General de Relacions Institucionals**

Tractament de dades

**Cristina Botella, Iolanda Gaig, Bibi Pérez del Pulgar, Carme Felius, Gemma Parera, Meritxell Lluís**

Coordinació administrativa

**Maria Vila d'Abadal i Cristina Morillas**

Dipòsit legal

**B-10277-01**

ISSN

**1577-7162**

Tiratge

**3.000 exemplars**

La revista no comparteix necessàriament l'opinió dels autors dels articles.  
Aquesta publicació ha estat editada amb paper ecològic estucat semimat de 135 i 250 gr.





---

# Índex

- Presentació** | Fèlix Alonso, *director general de Relacions Institucionals* | **5**
- Inici de la VIII legislatura** | DGRI | **6**
- La iniciativa legislativa popular: present i futur. Presentació de la jornada** | Joan Saura, *conseller de Relacions Institucionals i Participació* | **16**
- El desenvolupament del dret a la participació en l'àmbit legislatiu** | Fernando Pindado, *subdirector general de Foment de la Participació Ciutadana* | **20**
- La iniciativa legislativa popular en el context espanyol. Referència especial a la Llei catalana** | Maria Jesús Larios, *directora d'Afers Socials i Relacions amb el Parlament del Síndic de Greuges* | **26**
- La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía** | Zulima Sánchez, *professora de Dret Administratiu a la Universitat de Salamanca* | **36**
- El derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito local** | Juan Ignacio Soto, *president del Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Barcelona i secretari d'Administració local de l'Ajuntament de Badalona* | **42**
- Reflexions sobre la iniciativa legislativa popular des de l'òptica dels agents socials** | Joan Vintró, *lletrat del Parlament de Catalunya* | Joan Jordi Rossell, *representant de la Comissió Promotora de la Llei de creació de llars d'infants de qualitat* | Mercè Girona, *representant de la Comissió Promotora de la Llei reguladora de la incineració de residus a Catalunya* | Gerard Baró, *membre del secretariat del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya* | **50**
- Conclusions de la jornada** | Josep Vendrell, *secretari general del Departament de Relacions Institucionals i Participació* | **69**
- Resums** | **72**
- Resumits** | **76**
- Resúmenes** | **80**
- Résumés** | **84**
- Abstracts** | **87**





# Presentació

**El Parlament de Catalunya ha començat una nova legislatura** –la vuitena– i, coincidint amb aquest moment, la revista *Activitat parlamentària* inicia també un nou període amb un disseny renovat.

La legislatura 2006-2010 té com a punt de partida la intensa activitat parlamentària del Govern al final del període anterior, amb diversos projectes de Llei que tot just ara es reprenen. És per això que en aquest número hem considerat oportú incloure un breu apunt sobre l'inici de la VIII legislatura, abans d'entrar a tractar el tema al qual va dedicat: la iniciativa legislativa popular (ILP).

Fa poc més d'un any, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei de la iniciativa legislativa popular. Sens dubte una llei pionera a l'Estat espanyol i a Europa, que millora la qualitat democràtica i presenta canvis innovadors respecte de la Llei de 1995. Va ser en aquest context que el Departament de Relacions Institucionals i Participació va organitzar el 28 de setembre de 2006 la jornada La Iniciativa Legislativa Popular: Present i Futur, on persones expertes de diferents àmbits (universitari, associatiu, Administració pública, etc.) van analitzar els continguts d'aquesta norma que fomenta i facilita els mecanismes de participació de la ciutadania a l'hora de promoure lleis al Parlament sobre qüestions que li preocupen.

La importància d'aquesta Llei i l'interès de les aportacions recollides a la jornada han fet que dediquem aquest número a la Llei de la ILP, un instrument legislatiu que, de ben segur, ha de servir per introduir en l'escena normativa parlamentària aquelles qüestions que els grups parlamentaris o el mateix Govern no impulsen d'ofici. Confiem que en els propers números de la revista puguem comentar les iniciatives legislatives populars que es tramitin al Parlament, el qual esdevindrà, més que mai, un espai obert al diàleg amb la ciutadania.

No volem acabar sense esmentar el desplegament del nou Estatut d'autonomia –en vigor des del 9 d'agost de 2006. Aquest és un dels principals reptes del Govern per a la nova legislatura, que marcarà l'activitat parlamentària governamental a partir de la premissa del desenvolupament efectiu i eficaç del nou marc d'autogovern. En aquest sentit, el Parlament és qui haurà de revisar la legislació vigent per adaptar-la als nous preceptes estatutaris i qui haurà d'impulsar l'adopció de noves lleis, a banda dels projectes de Llei que proposi el Govern per encarar les seves directrius polítiques. Desitgem que la revista us sigui una eina útil per tenir coneixement d'aquests temes.



**Fèlix Alonso**

Director general de Relacions Institucionals

# Inici de la VIII legislatura

## Direcció General de Relacions Institucionals

1. INTRODUCCIÓ. 2. FUNCIÓ LEGISLATIVA. 2.1. **Projectes de llei**. 3. FUNCIÓ D'IMPULS I CONTROL. 3.1. **Iniciatives**. 3.2. **Sessions informatives de membres del Govern**. 4. ACTIVITAT DE RELLEVÀNCIA AUTONÒMICA A LES CORTS GENERALS. III **Conferència de Presidents Autonòmics al Senat**. 5. CALENDARI DE SESSIONS PLENÀRIES DEL SEGON PERÍODE.

### 1. Introducció

La VIII legislatura del Parlament de Catalunya es va iniciar l'1 de novembre de 2006 amb la celebració d'eleccions autonòmiques.<sup>1</sup>

El Govern s'ha tornat a reeditar a partir de la coalició dels tres grups catalanistes de progrés que conformen la majoria parlamentària, integrada pel Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-CpC), Esquerra Republicana (ERC) i Iniciativa Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA). A banda, l'arc parlamentari s'amplia amb un sisè grup, el Grup Mixt, format pels tres diputats de Ciutadans-Partido de la Ciudadanía.

En aquest context de continuïtat, el 6 de novembre de 2006, els tres grups del Govern van pactar una declaració genèrica de bases programàtiques amb la filosofia de treball del nou Govern català, un Govern d'Entesa Nacional pel Progrés, a partir de la qual es van comprometre a una llarga etapa d'estabilitat, cohesió social, progrés econòmic, desenvolupament sostenible i ambició nacional.

La sessió de constitució del Parlament de la VIII legislatura va tenir lloc el 17 de novembre.<sup>2</sup> Un cop constituït el Parlament, els dies 23 i 24 de novembre va fer-se la sessió d'investidura del candidat a president de la Generalitat, José Montilla, en la qual va presentar el seu programa de Govern i va declarar com a eixos programàtics del nou Govern:

1. Decret 340/2006, de 7 de setembre, de convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya i de la seva dissolució (DOGC 4715, 8.09.2006).

2. Decret 415/2006, de 10 de novembre, de convocatòria de la sessió constitutiva del Parlament de Catalunya (DOGC 4759, 13.11.2006).





les persones i el seu benestar; les administracions i el seu govern; i l'impuls econòmic i el desenvolupament territorial.

En concret, el candidat José Montilla va esbossar les línies mestres del programa de govern que es desenvoluparà al voltant de les tres grans directrius que, alhora, marquen l'activitat parlamentària del Govern durant la VIII legislatura.

Pel que fa al primer eix proposat, l'atenció a les persones, la voluntat del Govern és fer de Catalunya una societat de benestar comparable a les més avançades d'Europa i apropar els nivells catalans de despesa social a la mitjana europea a quinze, en l'educació i la cultura, com en la salut i la protecció social.

Quant al desplegament institucional de l'autogovern, el segon eix programàtic, el nou Estatut permetrà al Govern liderar un projecte global per a Catalunya. Per això, revisarà la legislació vigent per adaptar-la al nou marc estatutari i impulsarà l'adopció de noves lleis. Igualment, el Govern enfortirà la col·laboració amb les diferents administracions, en especial amb els governs locals, i cercarà el consens necessari per aprovar una nova llei d'organització territorial.

Finalment, respecte del tercer eix, l'impuls econòmic i la cohesió territorial, el candidat va destacar la bona situació que viu l'economia catalana i va anunciar un conjunt de millores que el Govern liderarà en els propers anys.

**Els tres eixos programàtics del nou Govern són: les persones i el seu benestar; les administracions i el seu govern; i l'impuls econòmic i el desenvolupament territorial**



Moment de la presentació de la declaració del Govern d'Entesa Nacional i de Progrés, el 7 de novembre de 2006.

Foto: Parlament de Catalunya.

El president va prendre possessió del càrrec el 28 de novembre i el primer Ple ordinari de la nova legislatura va tenir lloc l'1 de desembre, data en què el nou Govern va ocupar el seu lloc en el primer banc del Saló de Sessions.

## 2. Funció legislativa

### 2.1. Projectes de llei

L'acció legislativa dels primers tres mesos s'ha traduït en l'aprovació de disset projectes de llei (onze aprovats abans de finalitzar el 2006 i sis, a principis d'aquest any). El Govern ha endegat la seva tasca d'impuls legislatiu representant diversos projectes de llei que es van presentar al Parlament la passada legislatura i que van decaure quan va finalitzar.

**L'acció legislativa del Govern dels primers tres mesos de Legislatura s'ha traduït en l'aprovació de disset projectes de llei, la majoria recuperats de la passada legislatura**

En resum, durant el primer període de sessions i part del segon, el Govern ha aprovat disset projectes de llei. La llei de serveis socials i la del dret a l'habitatge han estat de les primeres a aprovar-se, fet que manifesta la voluntat del Govern de prioritzar ambdós temes.



El Govern al Parlament en el primer Ple ordinari de la nova legislatura.  
Foto: Parlament de Catalunya.



## Quadre amb els projectes de llei aprovats pel Govern

ACORD DE GOVERN	TÍTOL (núm. de tramitació parlamentària)	CONTINGUT BÀSIC
5.12.2006	Projecte de <b>lleï de creació del Consell de Relacions Laborals de Catalunya</b> (200-00001/08)	Crea el Consell de Relacions Laborals de Catalunya com a òrgan de participació institucional, de diàleg social i de concertació social en matèria de relacions laborals entre les organitzacions sindicals i empresarials més representatives de Catalunya i de l'Administració de la Generalitat.
	Projecte de <b>lleï de creació de l'Institut de Seguretat de Catalunya</b> (200-00002/08)	L'Institut de Seguretat de Catalunya té per objectiu unificar la formació dels diferents cossos de seguretat catalans, com la policia local, els Mossos d'Esquadra o els Bombers de la Generalitat. Respon a la voluntat de configurar un sistema de seguretat integral per a Catalunya.
	Projecte de <b>lleï de serveis socials de Catalunya</b> (200-00003/08)	El seu objectiu és garantir i universalitzar el dret als serveis socials per a totes les persones que tenen necessitats socials a Catalunya. Comporta una millora de la situació dels serveis socials a Catalunya.
12.12.2006	Projecte de <b>lleï de l'Agència Catalana de Turisme</b> (200-00004/08)	Crea l'Agència Catalana de Turisme com a fòrum de trobada i participació del sector públic i privat que ha de facilitar la descentralització de la gestió i la racionalització dels recursos destinats a la promoció turística.
	Projecte de <b>lleï del dret a l'habitatge a Catalunya</b> (200-00005/08)	És la primera lleï que tracta íntegrament la problemàtica de l'habitatge i que ha de permetre afrontar, de manera global, tots aquells aspectes que garanteixin l'accés a l'habitatge, com ara la construcció, la promoció, la gestió, l'habitabilitat, la conservació i la rehabilitació, i les garanties a les persones consumidores.
	Projecte de <b>lleï de contractes de conreu</b> (200-00006/08)	Té per objectiu garantir la preservació de l'actual sòl agrícola i el seu bon ús, a més de l'estabilitat i la millora de les explotacions agràries existents.
19.12.2006	Projecte de <b>lleï del Consell de la Cultura i les Arts de Catalunya</b> (200-00010/08)	Crea el Consell de la Cultura i les Arts de Catalunya com a col·laborador de la definició de la política cultural de l'executiu i per donar pas a un model de gestió cultural amb més participació per part dels creadors.
	Projecte de <b>lleï pel qual es crea el Centre d'Estudis d'Opinió i se'n regulen els procediments i el funcionament</b> (200-00011/08)	El Centre d'Estudis d'Opinió es converteix en un organisme autònom administratiu que oferirà un servei d'informació rigorosa i de qualitat sobre l'evolució de l'opinió pública catalana. Elaborarà estudis d'opinió sobre els fets i les tendències que afectin la societat.
27.12.2006	Projecte de <b>lleï de l'obra pública</b> (200-00008/08)	Té per objectiu establir nous requisits i instruments per tal de reforçar la seguretat, el control, la transparència i la qualitat en l'obra pública a Catalunya. Dóna compliment al mandat del Parlament, a partir dels fets del Carmel.
	Projecte de <b>lleï pel qual s'aprova el llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques</b> (200-00009/08)	Refon, sistematitza i harmonitza la legislació catalana en matèria d'associacions i de fundacions i, alhora, actualitza determinats aspectes, per tal d'establir l'estatut bàsic de la personalitat jurídica en dret civil català, a través d'una tècnica oberta i flexible que facilitarà l'actualització permanent.



ACORD DE GOVERN	TÍTOL (núm. de tramitació parlamentària)	CONTINGUT BÀSIC
27.12.2006	Projecte de <b>lleï de regulació del servei públic d'atenció de trucades d'urgència i de creació de l'entitat de dret públic Centre d'Atenció i Gestió de Trucades d'Urgència 112 de Catalunya</b> (200-00007/08)	Implanta de forma definitiva el número únic d'atenció d'emergències, el 112. També preveu la creació del Centre d'Atenció i Gestió de Trucades d'Urgència 112 de Catalunya.
9.01.2007	Projecte de <b>lleï de reforma de l'Institut Català de la Salut (ICS)</b> (200-00012/08)	La nova estructura de l'ens serà molt més àgil i permetrà millorar els serveis assistencials, la seva coordinació i les condicions laborals del seu personal. La novetat principal és la transformació de l'ens en empresa pública i la reforma aposta per una modernització radical de l'ICS, destinada a adequar-lo i ajustar-lo molt més a les necessitats de salut de la ciutadania.
16.01.2007	Projecte de <b>lleï del Memorial Democràtic</b> (200-00014/08)	La creació del Memorial Democràtic comporta el desplegament de polítiques públiques per a la recuperació, la commemoració i el foment de la memòria democràtica.
	Projecte de <b>lleï de l'Institut Català Internacional per la Pau</b> (200-00013/08)	L'Institut estarà destinat a la promoció de la cultura de pau, la mediació en conflictes, el suport a les entitats i als moviments socials, la recerca científica en aquest àmbit, l'assessorament de les administracions i la formació d'experts en resolució de conflictes.
23.01.2007	Projecte de <b>lleï de creació de l'Agència Tributària de Catalunya</b> (200-00015/08)	Crea l'Agència Tributària de Catalunya serà una administració tributària autònoma que gestionarà, liquidarà, inspeccionarà i recaptarà els impostos propis i els cedits totalment. És la primera iniciativa legislativa del Govern per al desplegament efectiu de l'Estatut de Catalunya.
30.01.2007	Projecte de <b>lleï del llibre quart del Codi civil de Catalunya, relatiu a les successions</b> (200-00017/08)	Aporta una regulació nova en el dret de successions, tot i mantenir els principis bàsics del dret català. Entre les novetats hi ha la relativa a l'impediment que un cònjuge maltractador pugui heretar i protegeix els drets dels vidus i les vídues.
	Projecte de <b>lleï del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOG)</b> (200-00016/08)	Dota de validesa jurídica la versió oficial del Diari Oficial, atès que l'única versió oficial i autèntica del DOGC passa a ser la disponible universalment i gratuïta per Internet.

La majoria d'aquests projectes de llei han estat recuperats de la legislatura anterior, ja que van decaure per la dissolució del Parlament. **El Projecte de llei per a la creació de l'Agència Tributària de Catalunya ha estat el primer elaborat per l'executiu d'Entesa Nacional pel Progrés i la primera normativa de desenvolupament del nou Estatut català.**



## 3. Funció d'impuls i control

### 3.1. Iniciatives

El Parlament, a més de la funció legislativa, controla i impulsa l'acció política i de govern. Per acomplir aquesta tasca disposa d'un conjunt d'instruments de control polític que garanteixen l'equilibri i la col·laboració necessaris entre el poder legislatiu i l'executiu. Aquests instruments de control polític, en el seu conjunt, reben el nom d'"iniciatives parlamentàries" i són principalment: les interpel·lacions, les preguntes –amb resposta escrita o oral–, les propostes de resolució, les proposicions de llei, les sessions informatives dels membres del Govern a les comissions, i les mocions i les resolucions.

El quadre següent mostra el nombre i la tipologia d'iniciatives parlamentàries que s'han tramitat des de l'inici de la VIII legislatura.

#### Iniciatives parlamentàries assignades durant la VIII legislatura (1.11.2006 a 31.01.2007)

Proposicions de llei	4	0,27%
Propostes de resolució	73	5,10%
Resolucions	0	0%
Interpel·lacions	10	0,70%
Mocions	0	0%
Preguntes amb resposta escrita	1.251	87,17%
Preguntes orals al president en Ple	12	0,83%
Preguntes orals al Govern en Ple	13	0,90%
Preguntes orals al Govern en Comissió (presentades)	36	2,52%
Sol·licituds d'informació i documentació	32	2,23%
Sessions informatives	4	0,28%
<b>TOTAL</b>	<b>1.435</b>	<b>100%</b>

Font: Direcció General de Relacions Institucionals.

Del total d'iniciatives parlamentàries tramitades destaquen, pel seu volum, les preguntes amb resposta escrita, que han representat el 87% del total d'iniciatives considerades, tal com es desprèn del quadre anterior.

La Mesa del Parlament va acordar a finals de 2006 el nombre i la distribució de les interpel·lacions per a cada Ple: CiU, dues i tres en sessions alternes; PSC-CpC, ERC, PPC i ICV-EUiA, una per sessió; i el Grup Mixt, una en cada sessió alterna.



Compareixença del president Montilla davant la Comissió d'Afers Institucionals el 15 de desembre de 2006.

Foto: Parlament de Catalunya.

D'altra banda, el nombre i la distribució de preguntes al Govern per a cada sessió plenària queda de la forma següent: sis per al president (una per grup) i pel que fa als consellers i conselleres: CiU, dues; PSC-CpC, ERC, PPC i ICV-EUiA, una; i el Grup Mixt, una en cada sessió alterna.

### 3.2. Sessions informatives de membres del Govern

Els consellers i conselleres compareixen davant una comissió per dur a terme una sessió informativa a petició pròpia o quan ho sol·licita la comissió. En aquest sentit, el Govern pot comparèixer assistit de càrrecs, funcionaris i personal, els quals poden intervenir en la sessió (art. 151 del Reglament del Parlament).

En la legislatura que ha començat, la primera compareixença va ser la del president de la Generalitat, que va comparèixer el 15 de desembre de 2006, a petició pròpia, davant la Comissió d'Afers Institucionals, per donar compte de la creació i la configuració del Govern.

En la compareixença, el president va complir amb l'obligació del Govern de donar compte al Parlament de les modificacions relatives als decrets sobre creació i determinació del nombre, de la denominació i de l'àmbit de competència dels departaments en què s'estructura l'Administració de la Generalitat.<sup>3</sup>

3. La configuració del nou Govern, establerta en el Decret 421/2006, de 28 de novembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat (DOGC 4771, 29.11.2006), es plasma en 15 departaments, que són els següents: Departament de la Presidència; Departament de la Vicepresidència; Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació; Departament d'Economia i Finances; Departament de Governació i Administracions Públiques; Departament de Política Territorial i Obres Públiques; Departament de Justícia, Departament d'Educació; Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació; Departament de Salut; Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural; Departament de Treball; Departament d'Innovació, Universitats i Empresa; Departament d'Acció Social i Ciutadania; i Departament de Medi Ambient i Habitatge.



## Calendari de compareixences inicials dels consellers i les conselleres

DATA	CONSELLER/A	COMISSIÓ PARLAMENTÀRIA
<b>GENER 2007</b>	<b>Josep Lluís Carod-Rovira</b> Vicepresidència	Afers Institucionals (17.01.2007)
	<b>Joan Saura</b> Interior, Relacions Institucionals i Participació	Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana (25.01.2007)
	<b>Antoni Castells</b> Economia i Finances	Economia, Finances i Pressupost (29.01.2007)
<b>FEBRER 2007</b>	<b>Joaquim Nadal</b> Política Territorial i Obres Públiques	Política Territorial (7.02.2007)
	<b>Montserrat Tura</b> Justícia	Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana (8.02.2007)
	<b>Ernest Maragall</b> Educació	Educació i Universitats (16.02.2007)
	<b>Joan Puigcercós</b> Governació i Administracions Públiques	Afers Institucionals (21.02.2007)
	<b>Joaquim Llena</b> Agricultura, Alimentació i Acció Rural	Agricultura, Ramaderia i Pesca (22.02.2007)
	<b>Joan Manuel Tresserras</b> Cultura i Mitjans de Comunicació	Política Cultural (23.02.2007)
<b>MARÇ 2007</b>	<b>Marina Geli</b> Salut	Salut (2.03.2007)
	<b>Carme Capdevila</b> Acció Social i Ciutadania	Benestar i Immigració (7.03.2007)
	<b>Josep Huguet</b> Innovació, Universitats i Empresa	Treball, Indústria, Comerç i Turisme (8.03.2007)
	<b>Francesc Baltasar</b> Medi Ambient i Habitatge	Medi Ambient i Habitatge (16.03.2007)
	<b>Carme Capdevila</b> Acció Social i Ciutadania	Comissió sobre els Drets de les Dones (20.03.2007)
	<b>Joan Saura</b> Interior, Relacions Institucionals i Participació	Afers Institucionals (21.03.2007)
	<b>Maria del Mar Serna</b> Treball	Treball, Indústria, Comerç i Turisme (22.03.2007)
	<b>Carme Capdevila</b> Acció Social i Ciutadania	Polítiques de joventut (27.03.2007)
	<b>Josep Huguet</b> Innovació, Universitats i Empresa	Educació i Universitats (30.03.2007)

En aquesta ocasió, va explicar l'estructura i les funcions del nou organigrama integrat per quinze departaments, i va desgranar les competències que cadascun ha d'assumir. Com a novetats, va destacar la supressió de les comissions delegades del Govern i la creació del Departament de la Vicepresidència.

Al llarg del seu discurs, el president va emfatitzar que es tracta d'un Govern que té com a màxima prioritat les polítiques socials i el benestar de les persones. A partir d'aquesta premissa, el Govern ha d'endegar una acció governamental en aquest sentit, sense oblidar un dels seus principals reptes: el desenvolupament efectiu i eficaç del nou Estatut d'autonomia.

Tal com es va fer a l'inici de la legislatura anterior, per al primer trimestre de l'any s'han programat les compareixences dels consellers i conselleres del Govern davant les comissions parlamentàries corresponents per dur-hi a terme una sessió informativa sobre els objectius i les línies d'actuació de cadascun dels departaments.

## **4. Activitat de rellevància autonòmica a les Corts Generals**

### **III Conferència de Presidents Autonòmics al Senat**

L'11 de gener de 2007 va tenir lloc la Tercera Conferència de Presidents Autonòmics al Senat, òrgan polític de cooperació de màxim nivell de representació, que aplega el president del Govern junt amb els disset presidents de les comunitats autònomes, més Ceuta i Melilla, per tractar sobre els grans problemes d'Estat.

La lògica d'aquestes cimeres obliga que es debati sobre temes importants que afecten el conjunt de la societat, i que es consensuïn compromisos per trobar solucions comunes. En aquest conclave autonòmic es van tractar temes com la política de l'aigua, la immigració i l'R+D+I. Malgrat que només es va aconseguir adoptar un acord en aquest darrer punt, ja es va fixar que el tema de la cimera del proper any serà el canvi climàtic.

En aquesta ocasió, també es va acordar un reglament per al funcionament d'aquest tipus de reunions, responent al propòsit del president del Govern d'enfortir la Conferència de Presidents, tal com ja havia avançat en el debat de l'estat de les autonomies que va tenir lloc al Senat, el 7 de novembre de 2005. En aquella ocasió el cap de l'executiu central va reiterar que aquestes conferències han de ser un instrument de cooperació entre les comunitats autònomes i el Govern central, que han de permetre la participació de les comunitats i la seva implicació de forma activa en les tasques de l'Estat. La seva consolidació ha de servir per impulsar i desbloquejar conflictes enquistats.

Concebuda la conferència com un instrument que permet als presidents autonòmics pronunciar-se sobre els grans problemes i les qüestions que afecten l'Estat, el president





Montilla va intervenir en segon lloc –després del torn del lehendakari basc, atès que el torn d'intervencions és per ordre d'antiguitat de les autonomies– i va demanar més recursos per a l'acollida de persones immigrants.

El president Montilla va reclamar davant els seus homòlegs la conveniència de potenciar el fons estatal d'immigració, que la Unió Europea reforci el control sobre la immigració irregular, com una bona eina de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes.

El president de la Generalitat de Catalunya també va demanar més ajuts per a recerca. Va defensar un tractament fiscal favorable, clar i estable per a les empreses que inverteixen en R+D+I, a més d'aprofundir en les bonificacions en la Seguretat Social per als treballadors que es dediquin a la recerca. Pel que fa al tercer punt de l'ordre del dia, també va expressar el seu suport a l'estratègia de recursos hídrics del Govern central, en la seva aposta per una nova cultura de l'aigua.

## 5. Calendari de sessions plenàries del segon període

Calendari indicatiu de sessions plenàries per al segon període de sessions (gener-juliol 2007). A reserva de les modificacions que l'actuació del Parlament demani (aprovat per la Mesa del Parlament el 12 de desembre de 2006).

### Calendari de sessions plenàries del segon període (15 gener- 31 juliol 2007)

GENER	FEBRER	MARÇ	ABRIL
DL DM DC DJ DV DS DG 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	DL DM DC DJ DV DS DG 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28	DL DM DC DJ DV DS DG 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	DL DM DC DJ DV DS DG 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30
MAIG	JUNY	JULIOL	
DL DM DC DJ DV DS DG 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	DL DM DC DJ DV DS DG 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30	DL DM DC DJ DV DS DG 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	

# La iniciativa legislativa popular: present i futur. Presentació de la jornada

El 14 de desembre de 2003 vam signar un acord per a un govern catalanista i d'esquerres que s'articulava en quatre grans àmbits. El primer d'aquests àmbits feia referència a la necessitat d'incrementar l'autogovern i de millorar la qualitat democràtica del nostre país.

És aquí on hem fet els esforços més importants de la legislatura, sense punt de comparació amb les etapes anteriors. D'una banda, tenim el nou Estatut, que va entrar en vigor el propassat 9 d'agost i que va donar resposta a un dels manaments del Pacte del Tinell. D'altra banda, aquest Govern ha posat en marxa una política de participació.

Des del començament teníem clar que volíem fer polítiques socials, ecològiques i educatives diferents, però, a més a més, volíem fer política d'una altra manera. Per aquesta raó vam crear la Direcció General de Participació Ciutadana, la primera a l'Estat espanyol en el nivell de govern autonòmic.

Des d'aquesta Direcció General hem impulsat una política de participació en tres nivells. Un primer nivell està relacionat amb els grans temes del país. Aquí, l'exemple més paradigmàtic ha estat el procés de participació en l'elaboració de l'Estatut, mitjançant debats, fòrums, recollida d'aportacions, que va tenir una resposta molt positiva de la ciutadania i les associacions i les organitzacions socials, i que el mes de novembre del 2004 vam presentar a la Comissió Parlamentària perquè ho poguéssim tenir en consideració.

El segon nivell fa referència a les polítiques que des del Govern, des dels diferents departaments, es posen en marxa per complir les necessitats que la nostra societat demana. La Direcció General de Participació Ciutadana no havia d'esdevenir l'únic centre des d'on es promou la participació, sinó que calia facilitar el desenvolupament d'aquest enfocament de l'acció política, de manera que, a poc a poc, travessés tots els departaments. Hem tingut experiències importants, molt positives, de col·laboració amb altres departaments, com és ara el Reglament penitenciari, la Llei de serveis socials, el Congrés del Món Rural i el Pacte nacional per l'educació.

Han estat processos fets des del Govern amb participació. Una participació que ha permès que algunes d'aquestes iniciatives al final hagin estat aprovades amb un gran consens, no tan sols des del punt de vista polític, sinó també des del punt de vista social.

Finalment, el tercer nivell és el relacionat amb el món local, que ofereix suport efectiu i econòmic, com també assessorament tècnic, a molts ajuntaments que des de fa temps duïen a terme experiències de participació. Segurament, el nostre suport ha afavorit que



els ajuntaments que ja duïen a terme projectes de participació els hagin pogut fer més bé i que molts altres que no en feien ara comencin a fer-ne.

En resum, doncs, hem iniciat el camí de la política participativa des del Govern en aquests tres nivells: els grans temes del país, la posada en marxa de les polítiques dels departaments i el suport i el foment de la participació en els municipis, amb els ajuntaments i altres ens locals.

Una de les accions que recollia el Pacte del Tinell era la reforma de la Llei d'iniciativa legislativa popular de 1995. Es proposava aquesta modificació perquè la regulació de 1995 era insuficient, almenys per dues raons. La primera raó és la complexitat i la dificultat de la llei. És a dir, poder posar en marxa una iniciativa d'aquest tipus significava pràcticament una heroïcitat.



**Joan Saura**  
Conseller de Relacions  
Institucionals i Participació

La segona raó és que, una vegada la iniciativa popular entrava al Parlament, la Comissió Promotora quedava al marge del seu desenvolupament durant la tramitació parlamentària i podia passar –com va succeir en el cas de la ILP per prohibir la incineració de residus– que el resultat final de la llei aprovada fos contradictori amb la proposta presentada per la iniciativa popular.

Per això vam decidir modificar la Llei, perquè creiem i pensem que la iniciativa legislativa popular és una eina important per tal que la ciutadania participi activament en el procés legislatiu. És a dir, per tal que participi activament en el disseny del futur del seu país, amb la qual cosa acostem la política a la ciutadania. És, doncs, un instrument potent des del punt de vista jurídic i polític.

Com he indicat al començament, l'ús d'aquest instrument de participació ha estat escàs. A Catalunya, del 1995 al 2005 s'havien presentat sis iniciatives, de les quals tres van prosperar. Una, sobre les seleccions esportives catalanes, una altra sobre l'educació de la petita infància, i la tercera, reguladora de la incineració de residus, que, tal com he comentat abans, es va aprovar pervertint el sentit de la proposta ciutadana que demanava una prohibició d'aquesta incineració.

En què consisteix aquesta nova Llei d'iniciativa legislativa popular? Quins són els elements essencials o fonamentals més destacats o rellevants de la modificació que hem fet?

Podríem destacar tres aspectes. El primer, la facilitat dels tràmits, la qual cosa significa que es dona suport econòmic, fins i tot amb bestretes; que es disminueix el nombre de

signatures necessàries (que passa de 65.000 a 50.000), i que es posen a la disposició de la Comissió Promotora els serveis tècnics del Parlament per ajudar a resoldre els dubtes que puguin tenir per presentar i tramitar la iniciativa. Per tant, hi ha una primera idea segons la qual la Llei d'iniciativa legislativa popular el que no pot fer, en definitiva, és posar entrebancs al desenvolupament de la mateixa ILP.

El segon aspecte, molt important, i que fou controvertit, fins i tot en el debat parlamentari, era l'edat per donar suport a la iniciativa, que amb la nova llei passa dels divuit anys als setze. Aquí hi havia opinions de tota mena, però des del Govern, i des del Departament, vam creure que hi havia molta gent de setze i disset anys que estava treballant, que participava activament en la vida ciutadana i que no podia quedar al marge d'una iniciativa com aquesta. El que passa és que, en última instància, és el Parlament qui aprova la llei i, per tant, no era –com algú em deia– donar a les persones de setze o disset anys la capacitat de fer lleis, sinó que donem a les persones de setze o disset anys la capacitat de donar suport a la proposició de lleis, que és una cosa diferent. Amb tot, finalment, al Parlament hi va haver alguns grups que van votar en contra d'aquesta iniciativa, però pensem que és una proposta vàlida i que va en la línia del que han de ser els temps.

L'últim gran aspecte, que també resulta força innovador, és el fet de mantenir la titularitat de la iniciativa a les mans de la Comissió Promotora. Aquesta llei la fa més "propietària" de la seva proposta. D'aquesta manera, aquesta Comissió pot intervenir directament en la presentació de la iniciativa en el debat de totalitat en el Ple, davant de la Comissió Parlamentària corresponent i en el debat final per aprovar la iniciativa, però, sobretot, pot retirar la seva proposta abans de ser sotmesa a votació en el Ple si considera que la llei resultant del procés parlamentari en vulnera el contingut essencial.

Aquesta és una novetat important. Abans, la iniciativa popular entrava i la Comissió Promotora es quedava a les portes del Parlament, en un sentit metafòric. I el Parlament era qui tramitava aquesta llei. Doncs bé, la iniciativa legislativa popular preveu que la Comissió Promotora pugui intervenir, d'acord amb el que preveu el Reglament del Parlament, en els diversos tràmits parlamentaris per tal d'aprovar la llei. També té, en qualsevol moment, la capacitat de retirar la iniciativa si veu que la tramitació parlamentària està donant uns resultats contraris a l'esperit amb què s'ha fet la iniciativa popular.

Per tant, en síntesi, la modificació de la iniciativa legislativa popular facilita i promou la tramitació de la iniciativa legislativa popular, donant més facilitats des de tots els punts de vista, també econòmics. Incorpora com a subjectes per donar suport a la ILP les persones més grans de setze anys, també les persones immigrades que tinguin residència legal i que estiguin empadronades, i fa molt més propietària la Comissió Promotora en aquests dos sentits: en el sentit de participació en el procés parlamentari i en la possibilitat de retirar aquesta iniciativa quan calgui.



---

Finalment, aquesta proposta que ha esdevingut la Llei 1/2006 segur que no hauria estat possible, d'una banda, sense la feina que havien fet les comissions promotores que impulsaren les iniciatives legislatives populars realitzades fins aleshores, junt amb el debat i les aportacions de persones i d'organitzacions socials i ciutadanes, i, d'altra banda, sense el suport tècnic de persones especialitzades, com ara la Maria Jesús Larios, que ens va ajudar molt a reflexionar sobre això.

És a dir, el procés de creació i d'elaboració de la iniciativa legislativa popular ha estat també un procés participatiu. No és una proposta que s'hagi presentat des d'un despatx del Govern, des de la Direcció General de Participació, des de la conselleria, sinó que la proposta que va aprovar el Govern i que després es va portar al Parlament era una proposta sorgida d'un procés participatiu, la qual cosa, n'estem convençuts, ha redundat en una qualitat més gran del resultat.

# El desenvolupament del dret a la participació en l'àmbit legislatiu

**Fernando Pindado**

Subdirector general de Foment de la Participació Ciutadana del Departament de Relacions Institucionals i Participació

Si formuléssim el títol de la ponència com a pregunta, la resposta seria ràpida i fàcil: hi ha hagut poc desenvolupament del dret a la participació en l'àmbit legislatiu. De fet, l'única eina possible ha estat la iniciativa legislativa popular, que ha intentat acostar aquesta necessària connexió de la vida ciutadana amb la vida política, a més de la compareixença de determinades organitzacions socials en algun moment del tràmit parlamentari, quan és sol·licitada per algun grup parlamentari.

Aquest era el tímid i raquític plantejament respecte del desenvolupament d'aquest dret en l'àmbit legislatiu, la qual cosa ha comportat que la utilització d'aquesta eina hagi estat escassa, complexa i, de vegades, poc eficient o eficaç, ja que les persones promotores, que feien l'esforç de recollir les signatures, perdien el control sobre la seva iniciativa en el moment en què entrava en la màquina parlamentària. Deixaven de tenir la titularitat de la proposta i no sabien què podia sortir-ne després d'haver passat per la dinàmica parlamentària.

Segurament, aquest ha estat un dels elements que ha provocat que no hi hagi hagut gaires experiències de participació en l'àmbit legislatiu tant a Catalunya com a la resta de l'Estat.

Aquesta manca d'iniciatives ciutadanes en aquest vessant de l'activitat pública contrasta amb altres iniciatives, per exemple, a l'àmbit local, on els ajuntaments catalans, i també els espanyols, estan desenvolupant diferents tipus de canals, d'eines i d'òrgans que tracten d'incorporar la ciutadania als processos d'elaboració de les seves polítiques públiques.

Quina seria la causa d'aquesta manca de desenvolupament del dret a la participació en l'àmbit legislatiu? Segurament, la resposta té relació amb la manca d'eines adequades per dur-la a terme. El dret a la participació, com altres drets polítics, no es pot fer confiant en l'espontaneïtat o en la improvisació, sinó que requereix uns canals i uns mitjans adequats per exercir-lo eficaçment.

Ara bé, cal? Ens ha de preocupar el fet d'aquesta manca d'intervenció ciutadana en l'activitat legislativa? Cal que el Govern de Catalunya tingui una política pública amb la funció de



## Fernando Pindado

Llicenciat en Dret per la Universitat Autònoma de Barcelona.

Subdirector general de Foment de la Participació Ciutadana del Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya.

Ha treballat a l'Ajuntament de Sant Adrià de Besòs com a cap de Recursos Humans (1998-2002) i cap d'Organització (2002-2004). També ha estat director del Centre d'Estudis i Recursos Veïnals de la Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya (2002-2003).

Ha estat secretari tècnic de la Comissió de Participació de la Federació de Municipis de Catalunya (2003-2004).

Ha participat com a ponent en jornades i cursos adreçats a responsables polítics i tècnics municipals en matèria de participació ciutadana en diferents ciutats de l'Estat espanyol.

És autor de diverses publicacions, entre les quals destaquen "Gobierno local y participación ciudadana", a *Participación y desarrollo comunitario en medio urbano. Experiencias y reflexiones* (2005); "La participación no se improvisa", a *Revista de Estudios Locales*, núm. 87 (2005); *Bases, mètodes i tècniques per a la participació ciutadana* (2002), i *La participació ciutadana a la vida de les ciutats* (1999).



promoure la participació? Cal que els ajuntaments i el mateix Govern central es plantegin si les polítiques de participació tenen a veure també amb les polítiques públiques?

Totes aquestes preguntes tenen, necessàriament, una resposta afirmativa basant-se en diferents fonamentacions. En primer lloc, des del punt de vista jurídic i constitucional. Ho diu l'article 23 de la Constitució, dins l'apartat dels drets fonamentals com ara el dret a la participació "directament o mitjançant representants lliurement elegits per sufragi universal en eleccions periòdiques". Ho recull també en termes similars l'article 29 de l'Estatut.

Però és que, a més a més, la Constitució i l'Estatut no es limiten únicament a proclamar aquest dret ciutadà, sinó que estableixen també un manament als poders públics per afavorir-ne la participació, tal com indiquen l'article 9 de la Constitució i l'article 4 de l'Estatut.

Aquesta primera fonamentació juridicoconstitucional entén que el sistema democràtic es basa en la participació de les persones. Per tant, aquest dret a intervenir en el desplegament de les polítiques públiques no és una simple declaració de voluntats, ni tampoc allò que cal esmentar de vegades perquè toca parlar-ne, sinó que es tracta d'un element essencial, la columna vertebral del nostre sistema polític: la participació ciutadana.

Tanmateix, la pràctica política i institucional ha mirat més la participació ciutadana en l'aspecte relacionat amb l'elecció de representants, i la participació més directa –la que permet copsar sense intermediaris les necessitats, les iniciatives i les propostes ciutadanes– s'ha desenvolupat menys, perquè ni les persones amb responsabilitat política ni les organitzacions socials i ciutadanes actives del nostre país no s'hi han fixat tant.

En segon lloc, podem trobar una fonamentació social. ¿Una societat complexa com la nostra, on les polítiques han d'abordar la resolució de les necessitats que la mateixa societat genera, es pot fer des de la verticalitat? Es pot fer des de la visió unilateral? ¿Hi ha alguna persona, sigui responsable política o sigui responsable tècnica, que pugui veure la globalitat de la situació en la qual ha d'intervenir?

Sembla demanar massa a qualsevol persona amb responsabilitat política (per més legitimitat democràtica que tingui) que sigui capaç de veure-ho tot i de copsar les implicacions que tota acció pública pugui tenir. És important, justament per construir amb més eficàcia aquestes polítiques públiques, intentar agrupar i conèixer les diferents mirades, les diferents visions i perspectives, respecte de les polítiques concretes que ens han de permetre que l'acció pública sigui després molt més eficaç.

Per tant, encara l'exercici d'aquest dret constitucional és fonamental, perquè si no tindríem dificultats per governar aquesta societat complexa. I, si no som capaços d'afegir aquestes mirades diferents, ens trobaríem que no podríem donar resposta als temes d'avui.

Si observem alguns elements de la pràctica política podem comprovar com es van incorporant aquestes mirades transversals, multidisciplinàries, com són ara els plans interdepartamentals, els plans que agrupen més diversitat d'especialistes. La Llei de barris, que va ser de les primeres que va aprovar el Parlament de Catalunya en aquesta nova legislatura i que promou la intervenció en barris en situació de fragilitat social, preveu la intervenció en diferents aspectes buscant la participació ciutadana. Les dificultats dels barris en situació de risc social no es poden abordar únicament des del punt de vista urbanístic o material, sinó que calen intervencions també als àmbits de les polítiques al servei de les persones, i això implica buscar eines, camins, que ens permetin incorporar aquestes visions.

Finalment, podem parlar d'una tercera fonamentació, de caràcter més polític o filosòfic. Em refereixo a la fractura que es va produint entre les persones elegides democràticament per governar i la ciutadania que representen. Es pot caure en el parany de considerar que la direcció dels interessos col·lectius només pertoca a aquelles persones que han estat investides per l'elecció democràtica i que, en algun moment, la llengua de foc de la saviesa els va il·luminar tan bon punt van aparèixer en una llista electoral i el poble els va votar. I sembla com si, a partir d'aquest moment, la resta del poble no hi tingués res a fer. Correm el perill que aquest divorci, aquesta separació, de l'acció política, allò que fan les persones amb representació política i la resta de poble, que és on descansa la sobirania del país, es vagi fent més gran.





Per tant, hi ha tres fonamentacions de la participació –jurídica, social i política– que justifiquen la necessitat de la participació. I quan parlem de participació, no estem fent una abstracció, sinó que estem parlant de democràcia. No es tracta d'un nou mite al qual cal elevar les nostres pregàries, sinó que estem parlant de democràcia, de política, del sistema que ens ha de permetre continuar sent feliços avui, a nosaltres i als nostres fills i als fills dels nostres fills.

Dèiem a l'inici que l'article 23 de la Constitució parla de la participació directa i de la indirecta. Vegem ara quins elements de participació indirecta podem trobar en el nostre sistema. El més clar és la participació electoral. Escollim les persones que ens han de representar a les institucions. Però hi ha un altre sistema de participació indirecta que seria la manera com determinades associacions intervenen directament en els afers públics per representar, d'alguna manera, uns interessos. Associacions de consumidors, associacions ecologistes, veïnals, culturals, que dialoguen regularment.

Podem trobar, també, elements de participació directa. Un dels més clars, a banda dels referèndums, és el del tribunal del jurat. El preàmbul de la llei orgànica que regula aquesta institució del jurat diu textualment: “Nos encontramos, de una parte, ante una modalidad del ejercicio del derecho subjetivo a participar en los asuntos públicos, perteneciente a la esfera del *status activae civitatis*, cuyo ejercicio no se lleva a cabo a través de representantes, sino que se ejercita directamente al acceder el ciudadano personalmente a la condición de jurado. De ahí que deba descartarse el carácter representativo de la institución y deba reconocerse exclusivamente su carácter participativo y directo.”

És a dir, es tracta de la participació ciutadana en el servei públic “justícia”. I el sistema previst per al tribunal de jurat creu que és possible que persones desconexades del dret, llegues, que no han passat per la facultat de dret, poden escoltar la fiscalia, l'acusació i la defensa, i veure i escoltar directament les proves que es practiquen per arribar després a la conclusió d'un veredict.

Si això ho pot fer la gent per decidir si una persona és culpable o innocent d'uns fets delictius, amb més raó és capaç de pensar com ha de ser el seu barri, com ha de ser



Vinyeta de l'“Auca del nou Estatut del procés participatiu” que va endegar el Govern sota el lema “L'Estatut és de tothom. Parla”, i que va servir perquè la ciutadania expressés com volia que fos el nou text. Les aportacions ciutadanes es va lliurar amb un informe a la ponència parlamentària redactora de la reforma de l'Estatut.

l'urbanisme del seu poble, com ha de ser la política cultural, o qualsevol altra política pública. És a dir, es tracta de mirar cap a aquesta possibilitat i veure com podem millorar-la, com es poden trobar altres mitjans de participació directa de la ciutadania en l'elaboració de les polítiques públiques.

És en aquest àmbit de la participació directa que podríem trobar també la iniciativa legislativa popular, ja que la gent, sense cap tipus d'intermediari, demana que un determinat aspecte que consideren d'interès sigui recollit i regulat per la proposició de llei que presenten.

Podem analitzar la participació, també, segons el grau d'activitat desplegat per les persones que l'exerceixen. La més utilitzada és aquella d'"em criden i opino". Em pregunten "què pensa vostè de..." i jo vaig allà i dic "doncs jo penso que...". I s'ha acabat, ja no hi ha res més. És un nivell baix d'activitat.

Hi ha un altre grau d'activitat: "Escolti, és que jo voldria saber com està tal tema". No em pregunten, sinó que sóc jo qui demana informació. El dret de petició té a veure amb això i està regulat en una llei orgànica. "Escolti'm, digui'm vostè què pensa fer de...". Tinc dret a fer-ho. No s'utilitza gaire el dret de petició, potser perquè és poc conegut.

Un últim nivell d'activitat. Aquí, no tan sols busco informació o pretenc opinar, o fer una petició, sinó que, a més a més, aquí faig una proposta concreta. Per exemple, la iniciativa legislativa popular o la iniciativa ciutadana prevista en molts reglaments municipals de participació són propostes concretes d'actuació que els poders públics, el Parlament en el primer cas i el govern local en el segon, han de respondre.

Finalment, podem veure la participació des d'una altra perspectiva, segons la seva intensitat. Al nivell més baix, jo he opinat i després me'n vaig, i no tinc cap coneixement sobre el què faran amb la meva opinió. Puc anar a escoltar o a demanar opinió, però jo només controlo fins que he fet aquesta petició.

En canvi, hi ha un altre nivell de més intensitat –i tornem una altra vegada a la iniciativa legislativa popular– que és el que diu: "Jo sóc el que promoc i vull ser escoltat, vull parlar i vull saber què passa amb la meva proposta fins al final."

Tots aquests exemples ens permeten comprovar que ja hi ha mitjans per promoure aquesta presència ciutadana en l'elaboració de les polítiques públiques, tot i que molts són poc coneguts i poc utilitzats. Segurament cal pensar i buscar més. Cal incorporar més coneixement i experiència per intentar dissenyar més canals que permetin que això funcioni.

Perquè els drets polítics, i entre aquests drets el de participació, són molt fàcils de declarar, però no són tan fàcils de gestionar. D'aquesta manera, per exemple, és fàcil dir que existeix el dret de reunió. Però és fàcil fer reunions eficaces? Útils?



Les persones que viuen en un edifici regulat per la Llei de la propietat horitzontal formen part d'una junta de propietaris que ha de gestionar els elements comuns de l'immoble. Les reunions de la junta no acostumen a tenir un ordre del dia clar, resulta difícil respectar les intervencions i arribar a consensos. Si això és compliat respecte de la gestió d'allò que forma part del dret de propietat, imaginem com serà quan vulguem parlar de temes molt més complexos. Quan vulguem parlar de l'urbanisme, del medi ambient, de la cultura, etc.

**La ILP permet que la ciutadania demani, directament i sense intermediari, que un determinat aspecte que considera d'interès sigui recollit i regulat a partir de la proposició de llei que presenten**

En el cas del dret d'associació, tres persones poden crear una associació. Però, tot allò que té el nom d'associació respon a un projecte, a unes finalitats, a una organització democràtica? Tot allò que es diu associació és congruent? Es constitueix una associació, per exemple, per treballar per millorar la qualitat del medi ambient, però després les activitats principals són festes i excursions.

I si ens traslладem al dret de participació, que implica la manera com les persones se senten part d'una col·lectivitat i com poden intervenir per construir l'agenda de treball que ha de permetre resoldre els problemes o les necessitats d'aquesta comunitat avui i demà, la qüestió no és senzilla.

Per tant, com que no és fàcil, els poders públics, els governs, i la resta de poders públics, el poder legislatiu, el poder judicial, no es poden convertir en simples consentidors de l'exercici del dret. Han de tenir un paper proactiu que permeti dissenyar els canals que n'afavoreixin l'exercici, perquè els drets, si no tenen canals per ser exercits, esdevenen una simple declaració de voluntats.

És important que hi hagi participació? La política ho necessita. El nostre sistema polític ha de millorar, ha de tenir més aire net. Més aire nou. Però si no establim els canals, si no dissenyem l'arquitectura que permeti que això funcioni, aquest dret no servirà de res.

Necessitem més gent que proposi més coses, encara que semblin agosarades. L'experiència ens demostra que quan la gent pensa en el que ha de fer no es torna boja. Els membres d'un jurat no es tornen bojós i comencen a demanar la pena capital a l'imputat. Utilitzen el sentit comú. El debat és ric. El diàleg enriqueix i fa emergir energies creadores.

Per tant, no és una bona notícia que hi hagi poques iniciatives legislatives populars. Cal pensar, doncs, quins mitjans podem posar a l'abast de la ciutadania per poder incorporar les iniciatives legislatives populars a la tasca legislativa i fer que el Parlament sigui, a més de la cambra dels representants, l'espai obert al diàleg regulat i ordenat amb la ciutadania de la qual neix la seva legitimitat.

# La iniciativa legislativa popular en el context espanyol. Referència especial a la Llei catalana

**Maria Jesús Larios**

Directora d'Afers Socials i Relacions amb el Parlament del Síndic de Greuges

Voldria començar fent una consideració des del punt de vista històric i doctrinal: ens trobem davant d'una norma que constitueix un avenç molt important en la regulació de la LLP i que és pionera en l'àmbit estatal pel que fa tant a la regulació estatal com a la de les comunitats autònomes en uns àmbits determinats, tal com veurem més endavant.

Abans de començar amb la regulació específica d'aquesta institució, cal fer referència a la manera com tradicionalment els mecanismes de participació directa, des del triomf de l'estat liberal de la Revolució Francesa, ja apareixen com a mecanismes antagònics en la democràcia representativa, que és la que acaba triomfant com a sistema d'organització del poder. És a dir, des del principi –quan la democràcia representativa triomfa a l'estat liberal, que primerament no és democràtic, sinó estat liberal. Ja sabem que el sufragi és molt restringit i hi ha plantejaments que apareixen històricament, cíclicament, amb una necessitat més o menys intensa de complementar aquest sistema que hem organitzat sota la democràcia representativa. Per exemple, hi ha tres moments en els quals es planteja de manera especialment intensa i que és interessant destacar en aquesta discussió.

El primer, des de l'origen de l'estat liberal. Des d'aquest primer moment, hi ha la discussió amb relació al posicionament de Rousseau: la llei com a manifestació de la voluntat general i en tant que manifestació de la voluntat general, en la seva formació no hi ha d'haver intermediaris. Els plantejaments del contracte social. Llavors, també hi ha la discussió de l'altre teòric de l'estat liberal, Montesquieu, que defensa el contrari, que aquests són uns plantejaments idealistes, absolutament inviables. I no solament inviables des del punt de vista pràctic, sinó també des de la diferent capacitat d'electors i representants. De fet, als electors no se'ls reconeix la capacitat d'exercir aquesta funció. Aquests plantejaments van tenir la seva evolució, tot i que no ens hi aturarem. Malgrat això, aquesta discussió d'antagonisme entre democràcia representativa i directa ja va tenir uns primers reflexos en la Constitució del 1793, la constitució jacobina, que ja recull algunes institucions de la democràcia directa com a complement de la democràcia representativa.

Hi ha un gran salt històric quan es produeix aquesta discussió en el constitucionalisme d'entreguerres. En aquest període, hi destaca la Constitució alemanya de Weimar. És un



## Maria Jesús Laríos

Professora de Dret Constitucional de la UB i doctora en Dret per la mateixa universitat.

Estada de recerca a Heidelberg per estudiar temes de participació política i procediment legislatiu, amb la finalitat d'elaborar la tesi doctoral sobre participació ciutadana en l'elaboració de la llei, publicada com a monografia pel Congrés dels Diputats, l'any 2003.

Diverses publicacions en matèria de dret parlamentari sobre aspectes relatius al funcionament de les cambres i la seva organització.

Una altra línia de recerca ha estat el dret a l'educació i, més recentment, el dret d'estrangeria.

Des de fa dos anys és directora d'Afers Socials i Relacions amb el Parlament del Síndic de Greuges. Des d'aquesta àrea es tramiten les queixes i les actuacions del Síndic que afecten el dret de participació política.



constitucionalisme d'entreguerres que es planteja en aquesta Constitució i que influeix en altres constitucions d'aquest període. Té una forta part en el parlament, en el parlamentarisme, però, a més a més, hi ha una democràcia directa que es recull en referèndums, en iniciatives populars i en altres mecanismes participatius. Això influeix en la Constitució austríaca del 1920 i també en l'espanyola, de la Segona República, del 1931, que recull tant la iniciativa popular com el referèndum sobre lleis aprovades pel Parlament. Per tant, recull un decàleg important d'institucions de democràcia participativa, de democràcia directa, com a complement de la democràcia representativa.

Evidentment, per raons alienes al que estic plantejant, aquestes constitucions van fracassar, tant la Constitució de Weimar com l'espanyola de la Segona República, i es desconeix quina n'hauria estat l'evolució. Els esdeveniments històrics van anar per una altra banda, però, tot i així, fou una gran discussió en aquest àmbit. Per exemple, a la Constitució alemanya posterior a la Segona Guerra Mundial, l'actual Llei fonamental de Bonn, no s'hi estableix cap instrument de democràcia directa, ni iniciativa popular ni referèndum més enllà del que dóna la possibilitat de modificar les fronteres dels *lands*. El fet de no establir cap instrument és també una reacció al possible fracàs del règim instaurat de la República de Weimar.

Com a tercer moment històric, hi ha les constitucions dels anys setanta. Durant els anys setanta, per la influència dels moviments democratitzadors del 1968, en alguns països hi ha una certa ideologia participativa, s'hi planteja l'increment de la participació ciutadana en els assumptes públics com una de les necessitats de les democràcies.

Un reflex d'aquesta ideologia participativa són les constitucions sorgides d'estats de règims autoritaris, com ara l'espanyola i la portuguesa. Es tracta de constitucions que recullen clarament drets participatius. El dret de participació política, que assumim que es troba en l'article 23 i que és un dret fonamental, no és present en la majoria de constitucions europees. No es reconeix un dret de participació. És una novetat relativa. A la Constitució portuguesa també s'hi reconeix com a principi fonamental de l'Estat, com a principi rector i com a dret fonamental. Per tant, aquestes dues constitucions ja assumeixen aquesta certa ideologia participativa. Simplement, volia mostrar-vos que aquest debat ja ha existit sempre.

La Constitució que avui analitzem i la iniciativa legislativa popular s'han de distingir molt clarament del que són les institucions de la democràcia directa. És a dir, la iniciativa legislativa popular es troba a l'article 23, és una institució de democràcia directa des del punt de vista jurídic, però té una naturalesa molt diferent del que és la institució de democràcia directa per definició, que és el referèndum. A mi m'agrada considerar la ILP com

**La nova Llei constitueix un avenç molt important en la regulació d'aquesta institució de democràcia participativa i és pionera en l'àmbit estatal en alguns dels seus continguts**

una institució de democràcia participativa, per distingir-la de les institucions de la democràcia directa. No solament perquè els seus efectes són clarament diferents, sinó també perquè evitem que, en regular la institució de la iniciativa legislativa popular, s'hi apliquin unes prevencions determinades, uns límits determinats que, en el fons, no té sentit aplicar a la ILP, sinó que són pensats més aviat per al referèndum. Parlo de límits a institucions de democràcia directa, en què els ciutadans es pronuncien

de manera decisòria sobre alguna qüestió determinada, tingui efectes consultius o no. En el referèndum, però, hi ha una decisió final.

En les audiències als ciutadans del Parlament a què abans es feia referència, en les quals els ciutadans, per mitjà de diferents tècniques, proposen una mesura al poder públic o donen la seva opinió en el procés de presa de decisions, aquests ciutadans no prenen mai la decisió. No tenen cap mena de poder decisor i això és un element diferenciador molt important de les institucions de la democràcia directa. És molt diferent l'efecte que poden tenir un referèndum i una iniciativa legislativa popular. Per tant, no hi apliquem els mateixos límits, els mateixos criteris.

Pel que fa a la regulació a l'Estat i a les comunitats autònomes, amb una referència especial a les setze comunitats autònomes restants, destacaré allò que pot ser o podia ser aleshores una novetat i que ara ja no ho és. Em referiré una mica més a la regulació estatal, que va tenir una influència molt gran en les regulacions autonòmiques i, després, en la Llei catalana de l'any 2006.

La Constitució espanyola té un cert reconeixement de participació i, entre altres qüestions, estableix la iniciativa legislativa popular en l'article 87.3. Bé, la mateixa revisió



de l'article 87.3 ja ens demostra que és una regulació bastant restrictiva pel que fa a les matèries que exclou de la iniciativa legislativa popular. És a dir, una de les qüestions clau en una iniciativa que regula la iniciativa legislativa popular és que les matèries excloses no siguin tantes que el que en resti difícilment motivi el ciutadà per presentar una iniciativa.

L'article 87.3 exclou les matèries pròpies de la llei orgànica: desenvolupament directe de lleis fonamentals, règim natural general, estatuts d'autonomia i altres matèries reservades a la llei orgànica. Exclou les lleis tributàries de caràcter internacional i la prerrogativa de gràcia. Excepte aquesta darrera, que no pot despertar grans passions, la resta de matèries, especialment les reservades a lleis orgàniques, precisament són matèries que afecten directament els drets dels ciutadans. Per tant, no s'entén gaire bé per què s'exclou, tenint en compte els efectes que té la iniciativa legislativa popular. Una cosa és un referèndum, en què un pot estar d'acord a excloure'n determinades matèries, i l'altra, plantejar una proposta que no solament ha de passar tota la recollida de signatures, sinó que, a més a més, la cambra la pot prendre en consideració o no, rebutjar-la en el debat de la totalitat o no, etc.

No té gaire explicació i, de fet, això s'observa molt en l'exposició de motius de la Llei estatal de regulació de la iniciativa legislativa popular, en què s'estan aplicant límits propis del referèndum. És a dir, el legislador de la Llei orgànica 3/1984 diu específicament en l'exposició de motius: "La regulació constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge, asimismo, las limitaciones propias de este instituto derivada de las enseñanzas históricas que demuestran la facilidad con que el recurso del pronunciamiento popular directo puede servir de cauce para manipulaciones demagógicas o incluso para intentar legitimar con un supuesto consenso popular lo que no es sino lo que es en sustancia la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría." El fet que això ho pugui fer una proposta davant de la cambra sembla bastant estrany. Per tant, el que s'observa és aquesta contaminació, entre cometes, dels límits de les institucions de democràcia directa.

La regulació de la iniciativa legislativa popular en l'àmbit estatal, i també la Constitució, estableix un límit de 500.000 signatures. La regulació, posteriorment, al marge de recollir aquesta disposició a la llei orgànica, estableix unes causes d'inadmissió molt àmplies, com, per exemple, la manca d'homogeneïtat de la proposta, quan tots sabem que no és una exigència que es demani a la resta de proposicions de llei. La famosa llei d'acompanyament, que hem de celebrar i per a la qual estan intentant limitar-ne l'ús, és "un atentado clamoroso" a l'homogeneïtat. Per tant, s'està exigint al ciutadà, que precisament és qui és fora i qui té menys mecanismes per garantir aquesta homogeneïtat, quelcom que no s'exigeix a les altres iniciatives.

Després de la regulació de la ILP en l'àmbit estatal, a banda de les causes d'inadmissió, s'estableix una regulació que, pel que fa al procediment, és molt similar a la catalana i, per tant, no tindria tant d'interès un procés de recollida de signatures, unes garanties de la lega-

litat tant de procediment com de l'autenticitat de les signatures, un procediment per garantir una mica l'adequació del procés. El que sí que cal destacar és que en la Llei orgànica estatal –com havia fet fins ara la catalana i com feien moltes autonòmiques–, una vegada la Comissió Promotora havia recollit les seves signatures i presentava la iniciativa a la mesa del Parlament (i tenia la sort que fos admesa), aquesta Comissió desapareixia, perquè no tenia cap presència en el debat ni tampoc no podia retirar la iniciativa si se n'havia desvirtuat el contingut. Per tant, la regulació era, en aquests termes generals, molt restrictiva.

A totes les comunitats autònomes, s'observa bastant *seguidisme* de la regulació estatal, com succeeix en molts altres àmbits. Algunes comunitats autònomes reproduïxen directament fins i tot les matèries excloses, quan no tenen competències per aprovar lleis orgàniques. De vegades, aquest *seguidisme* de la regulació estatal és curiós, ja que algunes comunitats fins i tot amplien les matèries excloses. Un bon exemple és la regulació de les Illes Balears, en què apareixen causes molt genèriques i contràries als valors i als principis constitucionals, i a la solidaritat entre els pobles de l'illa. Abans, s'establí la regulació catalana contrària a l'Estatut i a la Constitució. L'admissibilitat és una qüestió que no ha de decidir la Mesa, sinó que s'han d'aplicar les causes i després la cambra ja decidirà si continua la tramitació o no.

Algunes innovacions sí que s'havien fet en algunes comunitats autònomes, com ara la presència de representants de la Comissió Promotora en la tramitació de la iniciativa que feien tant les Illes Balears com Astúries i Aragó, i no ho feia la Llei catalana anterior, la qual no establí la presència de representants de la Comissió Promotora. També en algun cas, com a l'Aragó, hi havia la possibilitat que la Comissió Promotora pogués proposar la retirada del text. Això ja existia en alguna comunitat autònoma.

En aquest marc previ, la Llei catalana anterior també va trigar bastant. De fet, fou de les últimes a aprovar-se. La Llei de la iniciativa popular és del 1995. Per tant, des de l'entrada en vigor de l'Estatut del 1979, passa un bon període de temps durant el qual no es desenvolupa aquesta institució. No s'ha utilitzat, i és que es va posar en marxa bastant tard, entre moltes altres causes, i l'any 2006 es va aprovar la nova Llei. Malgrat que la Llei fos aprovada el 2006, encara no s'havia aprovat l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Per tant, es va aprovar en un context jurídic molt diferent. D'una banda, això és una qüestió molt òbvia, en la mesura que no hi havia una carta de drets, que no es recollia com a dret la iniciativa legislativa popular. De l'altra, la regulació que establí el mateix Estatut s'autolimitava amb referència a la regulació estatal.

Alguna cosa té a veure la regulació estatal amb la que es produeix en l'àmbit autonòmic, en la mesura que és un dret fonamental. Però la regulació anterior restringia més la capacitat d'actuació del legislador català que no pas la que estableix l'Estatut actual del 2006.

Es reconeixen com a drets en l'àmbit de l'Estatut d'autonomia de Catalunya no solament els drets de participació, sinó també el dret a presentar una iniciativa legislativa popular en





el Parlament com a dret dels ciutadans. I també s'estableix una obligació dels poders públics, com en l'antic article 8.2 de l'Estatut del 1979 i l'article 9.2 de la Constitució, de foment de la participació. Una obligació dels poders públics de fomentar la participació. Però ara, actualment, a banda de reconèixer la iniciativa legislativa popular, es reconeix el dret dels ciutadans de Catalunya, als quals és aplicable l'Estatut d'autonomia del 2006, a presentar una iniciativa legislativa popular com a dret reconegut dels ciutadans. I té totes les garanties que preveuen els drets reconeguts de l'Estatut.

Pel que fa a la regulació de la Llei del 2006, quina és la regulació de la iniciativa legislativa popular al Parlament de Catalunya? És un avenç important, i una de les qüestions en les quals el legislador ha portat al límit més ampli que ha pogut les possibilitats de regulació d'aquesta figura en la legitimació activa, la legitimació per presentar una iniciativa legislativa popular. La Llei de la iniciativa legislativa popular legítima no solament –com fan totes, la llei espanyola i la de totes les comunitats autònomes– els més grans de divuit anys a signar una iniciativa legislativa popular, sinó que legitima també l'article 2, paràgraf primer, és a dir, els qui tinguin la nacionalitat espanyola, estiguin inscrits en el cens electoral i estiguin en l'exercici de tots els seus drets polítics.

**Una de les qüestions més innovadores és que s'han ampliat els titulars en aquest àmbit, ja que es legitima no solament els més grans de divuit anys a signar, sinó també els més grans de setze anys i inscrits en el padró d'algun municipi de Catalunya**

El segon paràgraf legitima les persones que no estiguin privades dels drets polítics i més grans de setze anys, una de les grans novetats. Primera novetat:

que estiguin inscrites en el padró d'algun municipi de Catalunya. Segona novetat: ciutadans dels estats membres de la Unió Europea o d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa, o que resideixin legalment a Espanya d'acord amb la normativa en matèria d'estrangeria. Es va discutir si una llei autonòmica podia establir aquesta regulació. Per què? Perquè la iniciativa legislativa popular és un dret fonamental (article 23 de la Constitució). L'article 23 de la Constitució està sotmès a la reserva de la llei orgànica. La llei orgànica no és una competència, en termes de distribució competencial, però sí que és una llei que només poden aprovar les Corts Generals. Per tant, la regulació dels elements essencials dels drets de participació aplicats a la ILP, la duu a terme el legislador estatal.

Quina és la llei que regula aquests elements essencials de la ILP? La llei orgànica que regula la iniciativa legislativa popular del 1984 en l'àmbit estatal. Si consultem la llei orgànica esmentada, el primer que diu és "[...] que los ciudadanos inscritos en el censo electoral". Per tant, la regulació catalana pot ampliar els ciutadans que tenen legitimació activa? Jo crec que sí. Perquè el Tribunal Constitucional diu que al legislador orgànic li correspon la delimitació dels aspectes essencials del dret. Però hi convergeix un altre element, el fet que ens trobem davant d'una regulació en què la comunitat autònoma té competència exclusiva: la regulació de les institucions d'autogovern. I estem regulant una institució participativa en el Parlament de Catalunya, cal tenir-ho en compte.

Aleshores, el legislador català pot ampliar els titulars en aquest àmbit, en el qual té competència exclusiva i en el qual ha de respectar la regulació essencial del legislador orgànic? Jo crec que sí. És a dir, la regulació essencial, en la mesura que amplia el dret fonamental, en el moment mateix que no el limita està respectant la reserva de llei orgànica. El legislador català, en una institució d'autogovern, en la mesura que sigui una disposició favorable o beneficiosa per a l'exercici del dret, pot ampliar els titulars d'aquest dret fonamental. És una interpretació possible; els titulars queden determinats per la legislació estatal, i això no es pot regular amb la llei orgànica.

La segona qüestió, no exempta tampoc de polèmica i que no deixa de requerir també una interpretació d'acord amb la Constitució, és "estrangers amb caràcter general". Si ens hi fixem, l'article 23 de la Constitució reconeix drets de participació en els assumptes públics de manera directa o indirecta. Fixem-nos en l'article 13 de la Constitució, que és el que regula els drets dels estrangers, i que diu: "Los extranjeros gozarán en España de las libertades que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley". Punt dos: "Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales". Segurament això requeriria una argumentació més àmplia, però des del punt de vista jurídic és defensable. Si bé la iniciativa legislativa s'estableix en l'article 23, com a dret en l'article 13.2 no hi apareix. És a dir, la limitació que l'article 13.2 estableix per als drets de participació política de l'article 23 s'hi ha d'entendre referida. Estic anant en part en contra de la interpretació literal, però en aquest àmbit no ha de ser el més important. El constituent, en excloure els estrangers dels drets de l'article 23, està pensant en el sufragi. Està regulant el sufragi i l'excepció que estableix es refereix únicament i exclusivament al sufragi. Per tant, l'excepció que estableix és: "Salvo lo que atendiendo a criterios de reciprocidad pueda establecerse por tratado o ley del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales".

Per tant, seria anar en contra de l'esperit de la Constitució i altres principis que podrien entrar aquí en joc (principis d'integració, principis de participació, foment de participació) entendre que el legislador admet que pugui haver-hi excepcions, però tota la resta de participació política (iniciativa legislativa popular, altres tipus d'iniciativa) les exclou sense cap possibilitat d'excepcions. Per tant, el constituent estava pensant en el dret de vot de les iniciatives polítiques. És un avenç important des del foment de la participació, i també des d'una altra perspectiva: la integració i l'increment de drets dels estrangers que són residents. Hi ha hagut una àmplia discussió política i és important trobar vies de participació, al marge dels límits que estableix la legislació.

Una altra novetat de la Llei seria reduir de 60.000 a 50.000 el nombre de signatures. No és gaire alt, però en fomenta la reducció. S'estableix una regulació que, amb caràcter general, millora molt tant les condicions del mateix exercici del dret com la mateixa Llei, des del punt de vista de tècnica legislativa. I des del punt de vista de la mateixa regulació de la



Es necessita un mínim de 50.000 signatures per presentar una iniciativa legislativa popular.

Foto: Carles Olona.

institució és molt adequada. Per exemple, la Comissió Promotora de la iniciativa legislativa popular, aquell grup de ciutadans que proposen la iniciativa i recullen les signatures, abans era una institució més o menys alegal. No se sabia quin tipus de funció tenia. Sí que era la que presentava la iniciativa, però no tenia la representació com se li atribueix ara en la Llei. Es reconeix la re-

presentació d'aquella iniciativa als representants de la Comissió Promotora; per tant, després en el Parlament són ells, els membres de la Comissió Promotora, els qui podran comparèixer i retirar-la, i des del punt de vista legal està més garantit.

S'estableix la presentació de la iniciativa legislativa popular per a 50.000 signatures i s'ordena una regulació que, com en l'àmbit estatal, estableix unes matèries excloses. Les matèries excloses són molt poques i ja estan determinades per l'element jurídic. És a dir, s'exclouen les matèries que no siguin competència de la Generalitat i s'exclouen les reservades al Govern, o a la iniciativa o als diputats o als grups parlamentaris: la llei de pressupostos, per exemple, exclosa en la mesura que la iniciativa és reservada al Govern.

S'exclouen en si les matèries tributàries. Aquí hi ha una mica la prevenció de les institucions de democràcia directa, perquè, sincerament, per presentar una iniciativa legislativa popular de matèria tributària, tenint en compte que la cambra la pot aprovar des d'una esmena de la totalitat i rebutjar-la, des del principi podia haver estat un avenç el fet que no hi hagués cap causa material.

Se'n suprimeixen altres, com ara que la llei sigui contrària a l'Estatut i a la Constitució, ja que això pot ser una causa d'inadmissió. Se suprimeix també la manca d'homogeneïtat i se'n manté una que existia com que, per exemple, hi hagi una proposició de llei de la mateixa matèria substancialment igual a la cambra. És a dir, no hi pot haver una iniciativa legislativa popular sobre una matèria respecte de la qual hi hagi un projecte de proposició a la cambra en la mateixa legislatura, i l'única prevenció respecte d'aquesta matèria és que es garanteixi que el projecte de proposició no es presenta després amb ànim obstaculitzador. És a dir, la

Llei diu que no és que no s'hagi tramitat a la legislatura un projecte o proposició de llei similar o igual, si es presenta una iniciativa legislativa popular; el que no pot passar és que després es presenti un projecte de llei amb contingut similar i això faci que es consideri que la iniciativa legislativa popular no es pot admetre. Per tant, aquest podria ser l'efecte obstaculitzador que ja s'havia plantejat respecte de la regulació de la llei estatal.

Pel que fa al control, una vegada presentada i admesa a tràmit, qui admet a tràmit és la Mesa, aplicant les causes establertes, i, si no s'admet a tràmit, hi ha la possibilitat de presentar un recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional per part de la Comissió Promotora, com també en l'àmbit estatal i en totes les comunitats autònomes.

Una vegada admesa a tràmit, hi ha un termini, que també s'amplia, de recollida de les signatures, que passa dels 90 dies d'abans als 120 dies prorrogables a 60 dies més; i aquest temps és el període durant el qual s'han de recollir les signatures i en què intervenen tots els mecanismes als quals també abans feia referència. S'han de segellar tots els plecques que es presentin; la Junta Electoral té unes funcions de garantia i control del procés. En l'àmbit català,

**Es dona un pas important per fomentar la participació en general i també per a la integració i l'increment de drets de les persones estrangeres**

atès que no hi ha una llei electoral catalana, les funcions de la Junta Electoral, d'acord amb la disposició transitòria, les compleix una junta de control, formada per experts en la matèria, etc. Són els qui compleixen aquestes funcions. I també després, una vegada recollides les signatures, s'ha de garantir que les persones que han signat estan inscrites al cens, o si no poden perquè són menors d'edat, o, si són estrangers, que estan en el padró municipal. És una

funció que atribueix aquest control de legalitat del procés a diferents òrgans, com poden ser l'Institut d'Estadística, la Junta de Control o els mateixos ajuntaments.

Una vegada s'ha produït tot aquest procés, té lloc el debat, la tramitació parlamentària de la proposta, si s'han aconseguit les signatures. Aquí cal fer referència a la regulació que fa el Parlament de Catalunya, no a l'ordenament jurídic català.

Quan es presenta la iniciativa, quan es tramita la iniciativa legislativa, se sotmet als mateixos tràmits que la resta de projectes i proposicions de llei. I el Parlament de Catalunya (també és una novetat) suprimeix la famosa presa en consideració que s'aplicava només a les proposicions de llei i la substitueix per un debat de totes les iniciatives i les proposicions de llei.

En aquest debat de totalitat, quan es tracta d'una ILP, el mateix Reglament del Parlament estableix que la presentació de la iniciativa la faci un representant de la Comissió Promotora. Per tant, això és una presència que abans desapareixia a l'inici de la tramitació parlamentària.

Un representant de la Comissió Promotora, tal com estableix l'article 105, paràgraf segon, del Reglament del Parlament, presenta la proposta que la mateixa Comissió ha



promogut i per a la qual han recollit les signatures. Això és important perquè en el fons permet que siguin presents a la cambra els qui han fet un esforç individual per promoure la participació d'altres mitjançant signatures. Des del punt de vista general, permet la presència a la cambra d'un element que li és aliè, però que presenta una perspectiva que incrementa el pluralisme polític d'aquell moment, perquè és una visió externa que explica la proposta en qüestió, però que s'ha representat al marge dels grups parlamentaris que formen la cambra. La proposta se sotmet a tots els tràmits del procediment legislatiu.

El segon moment en què apareix la possibilitat de la presència de la Comissió Promotora en la tramitació parlamentària és el que estableix la mateixa Llei de la iniciativa legislativa popular; i és el fet que la Comissió Parlamentària que està tramitant el text pugui sol·licitar la compareixença, en la mateixa comissió de representants, de la Comissió Promotora perquè digui quina és la seva posició. El Reglament del Parlament de Catalunya també recull la possibilitat que, en qualsevol projecte o proposició de llei, la Comissió pugui demanar la compareixença de grups o organitzacions socials perquè donin el seu parer sobre un projecte o una proposició de llei que s'estigui tramitant. Respecte a una llei presentada per la iniciativa legislativa popular, ja era possible amb la regulació del Reglament, però la Llei de la ILP estableix que es pugui cridar els membres dels representants de la Comissió Promotora. Aquest és un segon moment també molt important. És gairebé més important la presència de la Comissió Promotora en aquest moment que en el primer. És a dir, en el primer moment de la llei és molt important la presència en el debat de la totalitat, però el text es pot presentar per si mateix, per dir-ho d'alguna manera, perquè el contingut és el que s'ha presentat.

Posteriorment, a la fase de comissió, ja s'han presentat esmenes i se n'ha iniciat la tramitació i, per tant, la posició dels membres de la Comissió Promotora pot ser important. La seva presència per posicionar-se, perquè els grups parlamentaris sàpiguen que els que han proposat la llei la volen d'una manera determinada o que s'ha de canviar en un sentit determinat perquè la Comissió no hi està d'acord. Quan el text segueix la seva tramitació, la possibilitat que la Comissió Promotora pugui sol·licitar la retirada del text, abans que es produeixin les votacions finals, també és important. En el Reglament del Parlament s'aplica la regla general i la possibilitat de sol·licitar la retirada del text abans de la votació final al ple o en comissió, si és una comissió amb competència legislativa plena i es legitima la Comissió Promotora perquè pugui sol·licitar-la. Només cal recordar l'experiència poc reeixida de la llei, proposada per ILP, de prohibició de la incineració de residus i que va acabar aprovada pel Parlament com a Llei de la regulació de la incineració de residus.

L'últim element important o diferencial de la tramitació de les iniciatives legislatives populars en la tramitació parlamentària és que el Reglament del Parlament de Catalunya exclou les iniciatives legislatives populars d'una institució pròpia del dret parlamentari: la caducitat parlamentària. És a dir, quan es presenta la iniciativa, si es dissol la cambra, la iniciativa legislativa no decau, es pot reprendre i no caduca. Es pot reprendre en la legislatura següent.

# La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía

**Zulima Sánchez**

Professora de Dret Administratiu a la Universitat de Salamanca

1. MARCO NORMATIVO. 2. CONTEXTO: NECESIDAD DE LA NORMA. 2.1. La iniciativa legislativa como mecanismo de ampliación de los programas e inquietudes políticas. 2.2. La iniciativa popular como medio de fomento de la participación. 3. LA LEY 1/2006 DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR: UNA NORMA VALIENTE. 4. CONCLUSIONES.

## 1. Marco normativo

La iniciativa popular es una forma de participación directa que ha sido infravalorada en la práctica participativa de estos primeros años de democracia pese a la exigencia que existía sobre las administraciones a tenor del artículo 9.2 de la Constitución, que les exige una implicación directa en el desarrollo de la participación ciudadana y, por ende, en la utilización de los mecanismos normativos creados al efecto no sólo por la Constitución, sino también por el resto del ordenamiento jurídico. La figura de la iniciativa es, por tanto, un derecho reconocido legalmente y no sólo un mero instrumento para que los ciudadanos se involucren en las decisiones que toma la Administración dependiendo de que los representantes estimen conveniente utilizarlo o no. La figura de la iniciativa es pues una forma de participación directa en la función política, establecida en nuestra Constitución en el artículo 87.3 y desarrollada por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo.

La Constitución Española consagra la iniciativa como expresión de tal participación ciudadana y la ley orgánica resalta la doble posibilidad que nos brinda esta norma: “Este reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular permite, de un lado, instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos, y posibilita, de otra parte, la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria”. Este derecho se otorga a los ciudadanos en el ámbito nacional y también en el autonómico. En Cataluña, se aprobó la primera de estas normas por medio de la Ley 2/1995, de 23 de marzo, que ha sido de-



## Zulima Sánchez

Doctora en Dret, és professora de Dret Administratiu a la Universitat de Salamanca, on imparteix una assignatura en matèria d'associacionisme i participació ciutadana. També ha organitzat cursos extraordinaris en matèria de participació.

Jutge substituïda en els jutjats de Salamanca en les especialitats contenciosa administrativa, instrucció, menors i penal, des de 1999.

Ha publicat nombrosos articles en revistes especialitzades i monografies, entre les quals destaca "Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana", a *Lex Nova* (2004).

Ha participat en projectes de recerca sobre estrangeria (2001-2003) i sobre programes, organització i estratègies electorals dels partits polítics a Amèrica Llatina. També ha estat ponent en congressos nacionals i internacionals.

Ha treballat activament en matèria de participació ciutadana.



rogada por la Ley de la iniciativa legislativa popular que se aprobó a comienzos de 2006 en el marco del artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía.

El artículo 18.1.h) de la Ley de Bases de Régimen Local reconoce, entre los derechos de los ciudadanos, el de "ejercer la iniciativa popular en los términos establecidos por el artículo 70 bis". De este artículo, que fue reformado por la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, se desprenden los aspectos fundamentales para la puesta en práctica de la figura:

"2. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio: a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 por ciento. b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 por ciento. c) A partir de 20.001 habitantes, el 10 por ciento. Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. En los municipios a que se refiere el artículo 121 de esta ley, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y

cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el interventor general municipal. Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia.”

Debemos hacer especial hincapié en este último párrafo, que deja abierta la posibilidad de que las comunidades autónomas regulen la materia de la iniciativa en el ámbito municipal; más adelante haremos referencia a las implicaciones que esto tiene en alguno de los aspectos que pudieran traspasarse de la iniciativa legislativa popular al ámbito municipal si se aprobara dicha norma como la ley así lo exige.

## **2. Contexto: necesidad de la norma**

Uno de los factores que llevaron a introducir esta figura de participación en el propio texto constitucional fue la crisis de gobernabilidad que atraviesan los estados democráticos, el desencanto por la vida política, la necesidad de involucrar a la ciudadanía en las decisiones que se toman en el seno de las administraciones y que requieren que todos los niveles de gobierno comiencen a pensar de nuevo en el ciudadano. Así, desde la propia Unión Europea se advertía en el *Libro Blanco sobre la gobernanza europea* de la necesidad de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y, entre otras medidas, se apuntaba la figura de la iniciativa popular.

El ámbito local es especialmente adecuado para permitir la participación del ciudadano. Involucrarle en las decisiones municipales acrecienta, sin duda, su espíritu de ciudadanía, su apego a la realidad social y política de su ciudad (el lugar en el que se desarrolla) y es un medio idóneo para fomentar la participación ciudadana. Desarrollaremos a continuación cada uno de estos aspectos.

### **2.1. La iniciativa legislativa como mecanismo de ampliación de los programas e inquietudes políticas**

No cabe duda de que la iniciativa legislativa es una forma de trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados normativos en una materia concreta o su inquietud ante un tema que no ha sido tratado previamente por las cámaras o por el municipio; pero esta figura de participación también es una forma de solucionar esas distancias entre representantes y representados. Varios son los síntomas que demuestran ese distanciamiento: disminución en el voto o insatisfacción con los programas electorales de los partidos, que no abarcan las necesidades de todo el electorado. Además, existe una disminución en el control de los propios partidos, el funcionamiento interno democrático es menos efectivo de lo que debiera y, por otro lado, el control que ejercen entre sí los partidos no es eficaz. Esta realidad ha justificado la necesidad de introducir en nuestras democracias representativas otras formas de control de la actividad de la Administración y del legislativo que devuelvan el derecho que todos los ciudadanos tienen a un “buen gobierno”. La elaboración de una ley en materia de iniciativa popular que permita la par-





ticipación en el municipio supondrá un fomento participativo en un ámbito en el que antes no se había establecido esta forma de participación.

Debemos recordar que, hasta este momento, la participación en la elaboración de normas en el ámbito del municipio se permitía gracias al propio procedimiento articulado para la actuación reglamentaria y que admitía la participación en varias fases, como la información pública, la de información a los afectados de forma directa por la norma o, en algunos casos, la intervención en la propia elaboración del texto que luego debería seguir el procedimiento de aprobación reglamentaria. La participación ha sido reclamada de manera excepcional en materia urbanística, en la que se requiere a los poderes públicos no sólo para permitir la intervención, sino también para crear un debate en torno al modelo deseado de ciudad, como es el caso de la aprobación de los planes generales de ordenación urbana. La iniciativa popular da un paso más en esta participación, ya que permite que sean los ciudadanos los que propongan el contenido mismo del texto que puede ser aprobado y la materia sobre la que tratará.

**L'àmbit local és especialment adequat per permetre la participació de la ciutadania**

El principal logro de extender la iniciativa legislativa al ámbito local en los términos en los que se ha aprobado esta figura para el ámbito autonómico catalán mediante la Ley 1/2006 es que este mecanismo actúa como herramienta para la lucha contra la inactividad de los gobiernos locales. La iniciativa es una forma de control directo por parte de la ciudadanía de la inactividad de la Administración sin necesidad de acudir a la vía judicial o a instancias administrativas superiores. Por otro lado, es una figura de gran impacto en el insoslayable cuarto poder: el de los medios de comunicación, cuyo impacto mediático es muy importante. Pensemos, por ejemplo, en la necesidad de revisar un plan general de ordenación urbana y que esta situación se prolonga en el tiempo. Los ciudadanos, mediante la iniciativa popular, podrían proponer incluso este plan, que probablemente nunca sería aceptado, pero sí causaría un gran revuelo mediático y social y, sin duda, obligaría al municipio a iniciar el debate del nuevo modelo de ciudad o pueblo que quieren.

## **2.2. La iniciativa popular como medio de fomento de la participación**

El problema de la falta de participación y de implicación de los ciudadanos en lo público es una de las causas de ese distanciamiento entre representantes y representados. Son varios los factores que han llevado a la pasividad ciudadana; existen voces que opinan que esta situación es intencionada, ya que se ha querido mantener a la ciudadanía en una minoría de edad política permanente. La Ley 1/2006 de la Iniciativa Legislativa Popular es, sin duda, una norma elaborada para ciudadanos “mayores de edad” y no sólo eso, sino que fomenta esa participación exigida por la Constitución en el artículo 9.2. La norma escapa de la tentación que afecta a otras figuras de participación que, una vez reconocidas en las normas, se utilizan de manera más bien escasa desde la Administración, y cuyo desarrollo normativo suele ser aún más restrictivo. La iniciativa legislativa popular, como ahora veremos, amplía los derechos reconocidos a los ciudadanos.

### 3. La Ley 1/2006 de la iniciativa legislativa popular: una norma valiente

La Ley de la iniciativa legislativa popular para Cataluña es una ley valiente y comprometida con la obligación que tienen las administraciones de fomentar la participación ciudadana (artículo 9.2 del texto constitucional). Mediante esta norma y su divulgación se alerta de la existencia de una forma de participación ciudadana al alcance de todos que pretende insertar los debates de interés para la ciudadanía en el seno de las instituciones legislativas catalanas; unos debates que, de otro modo, no serían planteados en las cámaras por los partidos con representación. Así se recalca en la propia norma, en su exposición de motivos. Es frecuente que las normas que regulan figuras de participación directa, aunque parezca paradójico, las reconozcan sin temor a las consecuencias que su aplicación práctica pueda tener, por lo que suelen ser restrictivas en el reconocimiento de los derechos, en este caso, en el número de firmas exigidas, las personas que están legitimadas, etc. Por el contrario, nos encontramos aquí con una regulación que apuesta claramente por la utilización de esta figura por parte de los ciudadanos, y qué mejor muestra de ello que las ayudas que los interesados en esta iniciativa pueden solicitar: apoyo jurídico e, incluso, un anticipo económico.

Los mecanismos procedimentales establecidos en la ley hacen que esta figura de participación sea real y efectiva. Pero esta regulación entusiasta no olvida establecer mecanismos de control necesarios para que la participación se ejerza con responsabilidad. Por ese motivo, se es sumamente riguroso con la autenticación de las firmas, con el contenido que debe tener la propuesta o con el control que del proceso realiza la Junta Electoral, y se habilita todo un sistema de recursos y garantías análogos a los establecidos en la legislación electoral.

Por lo que se refiere a las novedades esenciales de la norma, resaltamos tres:

Por un lado, se amplía la edad de participación en la iniciativa de los 18 a los 16 años, lo que supone una apuesta por ayudar a la concienciación de los más jóvenes a involucrarse en la democracia y la política autonómica. Sería sumamente deseable que se reflejara tan valiente ampliación en el ámbito municipal. Decimos que se trata de una redacción valiente por ampliar en gran medida el sujeto del derecho, lo cual también se consigue extendiendo el derecho

**La Llei 1/2006 actua com a eina per fomentar la participació en els governs locals**

a la población inmigrante con residencia legal conforme a la normativa en materia de extranjería. A este respecto, debemos decir que la interacción de los inmigrantes en la comunidad resulta primordial para su integración. Uno de los problemas de las figuras de partici-

pación directa es que, en numerosos casos, se excluye a una gran parte real de la ciudadanía que habita y convive en nuestras ciudades y municipios: los extranjeros. Es necesario que los problemas que surgen en estos nuevos ciudadanos, sus inquietudes y conflictos, puedan ser tenidos en cuenta por los partidos y los representantes, siendo éste el único medio de conseguir una convivencia pacífica.



Otro de los méritos de la norma es más pragmático, pero no por ello menos importante: se trata de facilitar económicamente un proceso que, sin duda, es costoso para los promotores de la iniciativa. Para evitar que la participación decaiga por problemas financieros, se otorga un anticipo que cubre los gastos de la iniciativa. Tampoco el desconocimiento del derecho y de los requisitos procedimentales debiera ser un inconveniente para la iniciativa. Pese a que, en los últimos años, se ha exigido de las administraciones la utilización de un lenguaje más cercano para que el administrado no se pierda en el “idioma del derecho administrativo”, no cabe duda de que la correcta implantación de una norma implica el sometimiento a un procedimiento que no resulta claro para los juristas y que, en muchos casos, se requiere de una familiaridad con el lenguaje de la Administración pública y los principios que rigen el procedimiento. La norma quiere llegar a todos y, por eso, los servicios jurídicos tienen, entre sus funciones, la de prestar asesoramiento y apoyo a la Comisión para cumplir con los requisitos formales, lo cual no implica que sea este servicio el que se encargue de elaborar los textos que se sometan a iniciativa, sino el de asesorar en cómo hacerlo.

**La nova Llei permet la participació sense entrebancs, la fomenta amb el degut control que requereix la participació directa de la ciutadania en el poder legislatiu autònomic**

## 4. Conclusiones

Con la aprobación de esta ley se rompe con la tendencia de crear “con miedo” figuras de participación que en lugar de favorecerla la controlen más. La Ley catalana 1/2006 permite de verdad esta forma de participación, sin trabas ni cortapisas, la fomenta con el debido control que requiere la participación directa de la ciudadanía en el poder legislativo autonómico. Sin duda, pensamos que esta norma debería ser el modelo a seguir a la hora de elaborar la norma que habilite la iniciativa en el ámbito local, no sólo en Cataluña, sino en las demás comunidades autónomas. La Unión Europea ha comenzado un proceso de acercamiento entre las instituciones y los ciudadanos: como solución al déficit democrático se propone utilizar mecanismos de democracia directa. La figura de la iniciativa a escala europea revitalizaría la participación y su utilización en el ámbito local resulta ineludible, puesto que así lo exige la propia Ley en la disposición final 1.<sup>a</sup>, con su llamamiento a la aprobación de una nueva norma que regule estos aspectos en el ámbito municipal.

# El derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito local

**Juan Ignacio Soto**

President del Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Barcelona i secretari d'Administració local de l'Ajuntament de Badalona

Reducir las distancias entre el Estado-aparato y el Estado-ciudadano, que tanto preocupaban a Kelsen en su ensayo *Esencia y valor de la democracia*, continúa siendo, casi ochenta años después de la publicación de éste, la difícil tarea a la que se enfrenta el constitucionalismo democrático en Europa. Se trata de que nuestra democracia sea capaz de integrar y proyectar adecuadamente lo que ahora se llama capital social y que el constitucionalista Karl Loewenstein llamaba simplemente ciudadanos. La primera ley aprobada por el Parlamento de Cataluña en este año 2006 trata, seguramente con modestia, pero con una sana tozudez e indudable valentía, de contribuir a la excelencia que guía un sincero compromiso de acercar *poder y ciudadanía* en el sentido más constitucional de estas palabras. Por ello quiero aprovechar esta ocasión para reivindicar los valores que la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de Reforma de la Iniciativa Legislativa Popular alimenta y proyecta para avanzar en la permanente construcción de la democracia. Las cosas serán un poco diferentes a partir de esta ley. ¿Por qué? Pues porque, entre otros motivos:

- 1) la ILP está al alcance de muchos más jóvenes;
- 2) se abre a los inmigrantes con residencia legal en España;
- 3) se reducen al mínimo los asuntos sobre los cuales no se puede impulsar una ILP;
- 4) se rebajan los requisitos formales para presentar la ILP (de 65.000 a 50.000 firmas);
- 5) se confiere a la Comisión Promotora no sólo la facultad para intervenir durante la tramitación parlamentaria (y además se facilita asistencia técnica a los promotores), sino también la facultad de retirar la iniciativa antes de la votación;
- 6) se habilitan más mecanismos de autenticación de las firmas (notarios, secretarios judiciales, secretarios de Administración local y fedatarios especiales) y, por último,
- 7) se iguala la firma digital a la firma manuscrita.

Quizás esta valiente ley haya tenido algo que ver en la reforma de la ley orgánica que regula la iniciativa legislativa popular, aprobada por el Pleno del Congreso el día 12 de mayo de 2006. La nueva ley orgánica, que sustituye a la de 1984, amplía el plazo para recabar las firmas, de seis a nueve meses, con la posibilidad de prorrogarlo otros tres meses, si así lo autoriza la Mesa del Congreso, aunque como ustedes saben se mantienen las 500.000 firmas. Asimismo, se fija un margen de seis meses a partir de la admisión a trámite de la iniciativa para que el Pleno del Congreso la tome o no en con-



## Juan Ignacio Soto

Llicenciat en Dret per la Universitat de Deusto.

Màster en Funció Directiva per l'INAP.

Secretari d'Administració local en exercici a l'Ajuntament de Badalona.

President del Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Barcelona (CSITAL; [www.csital.org](http://www.csital.org)).

Ha estat president de la Unió de Directius Locals i Territorials d'Europa (UDITE; [www.udite.eu](http://www.udite.eu)), de la Comissió Executiva de la qual forma part en l'actualitat.

Ha col·laborat amb el Consell d'Europa en l'elaboració de programes de formació local a Rússia.

Creu en la participació ciutadana, com a valor afegit de la nova democràcia representativa, per garantir la transparència, preservar el principi de legalitat, i arrelar –a la fi– allò que algú va definir com “sentiment constitucional”, que no és altra cosa que confiança en les institucions.



sideración, y se abre, de esta forma, la posibilidad de que un representante de la Comisión Promotora pueda participar en el debate para su defensa. Es destacable que los pliegos para la recogida de firmas puedan estar escritos además de en castellano, en euskera, catalán y gallego. Asimismo, aumenta hasta los 300.000 euros la ayuda económica del Estado para cubrir los gastos de difusión y recogida de firmas. Otra novedad destacable es que se podrán recoger firmas para ejercer la ILP a través de Internet y los medios electrónicos. La firma electrónica tendrá a estos efectos igual valor jurídico que la manuscrita.

Pero vayamos al ámbito local. La ley nace en un contexto de cambio normativo en el sector local. La disposición final 1.<sup>a</sup>, relativa al derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito de los entes locales, establece lo siguiente: “El Gobierno debe presentar en el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la Ley –DOGC 4579, 23.02.06– un proyecto de ley que regule el derecho de iniciativa ciudadana para proponer la aprobación de disposiciones de carácter general a los entes locales”. Para situar bien esta reforma e intuir bien por dónde pueden ir las cosas en el futuro en el ámbito local, parece conveniente ver qué ha sucedido en esta materia y dónde nos encontramos.

La ley debe comprenderse a la luz del principio de proximidad que recoge el preámbulo de la *Carta Europea de la Autonomía Local* cuando determina el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos mediante entidades locales investidas de

competencias efectivas que permitan una *Administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano*. Y debe situarse en el contexto de lo que ha sido la participación ciudadana en el ámbito local en los últimos veinte años (en el aspecto normativo, me refiero).

La verdad es que nuestro ordenamiento local básico no parece que se anime hasta el año 2001, cuando el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprueba su recomendación número 19. En esas fechas, una tímida y escasa regulación de la participación ciudadana (cinco artículos, pero sólo uno de ellos, el artículo 71, dedicado a la consulta popular), a iniciativa exclusiva del propio ayuntamiento, era el débil baluarte con el que la ley de bases de 1985 concretaba la defensa de los valores y principios de proximidad de la Carta Europea de la Autonomía Local. No demasiado.

Lo relevante, desde el punto de vista normativo, es que el impulso a la regulación de los mecanismos de participación ciudadana se da a partir del año 2003, en la pomposamente llamada ley de modernización del gobierno local (cuyo título X, referido a las ciudades con gran población, no ha sido aplicado por ninguna ciudad en Cataluña). En esta Ley 57/2003 influyó, sin duda, la propuesta de decisión del Consejo de Ministros de la Unión Europea presentada por la Comisión el 27 de mayo de 2003, COM (2003) 276 final, en la que se establece un programa de acción comunitaria para ayudar a las entidades activas en el ámbito de la ciudadanía europea activa y la promoción en este ámbito.

**La Llei 1/2006 és valenta, està ben situada en el nou marc estatutari de Catalunya i emergeix guiada per un compromís sincer i vigorós d'apropar poder i ciutadania en el sentit més constitucional d'aquestes paraules**

Existen otros textos de innegable influencia, como el *Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la gobernanza*, que promueve el principio de participación de los ciudadanos desde la concepción hasta la aplicación de las políticas, y la necesidad de implicar a la sociedad civil y las organizaciones que la integran. Pero destaco especialmente la recomendación del Consejo de Europa y la decisión del Consejo de Ministros de la Unión. Insistimos en la escasa y tímida regulación en nuestro ámbito local.

Para que nos hagamos una idea sobre el contexto en el que esta ley nace (me refiero al ámbito local) es bueno recordar que desde 1985 hasta finales de 2003 los ayuntamientos sólo solicitaron al Gobierno autorización para la celebración de no más de 120 consultas populares (más de 8.100 municipios y sólo 120 consultas en 20 años). Y no todas ellas fueron autorizadas. Algunos califican de auténtica *fobia institucional* a la consulta directa al cuerpo electoral sobre cuestiones concretas.

Acabamos de afirmar que la Ley 57/2003 supone un impulso por los siguientes motivos:

- 1) La inclusión de la participación ciudadana en normas de carácter orgánico (artículo 70 bis).



2) La iniciativa popular (recogida en el apartado 2 de este artículo 70 bis) permite que los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales puedan ejercer la iniciativa popular mediante la presentación de propuestas de acuerdo o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. La Ley de modernización incorpora la posibilidad de que lleve aparejada la solicitud de una consulta popular, y se complemente, así, la iniciativa que pueden ejercer los propios gobiernos locales para consultar a los vecinos tal y como recoge el artículo 71, que mantiene la redacción del año 1985. Los requisitos y el procedimiento para su tramitación se regulan en el apartado 2.º de este artículo 70 bis). De ellos destaco la falta de garantías de que esta iniciativa sea discutida en el Pleno, una vez presentada, porque no hay plazos ni consecuencias legales para el caso del incumplimiento por parte del alcalde.

El borrador del *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local* está claramente influido por las recomendaciones del Consejo de Europa y del Consejo de Ministros de la Unión. “‘Generar ciudadanía’ y ‘alcanzar una democracia de calidad’ sobre la base de gobiernos de proximidad donde la participación tiene más sentido y es más materializable, estableciendo grandes principios orientadores y algunas técnicas (referéndum, iniciativas populares)”. Todo esto se dice en el borrador del *Libro Blanco*. Se habla de la “continua interacción entre los vecinos y los electos para alcanzar una representación de calidad”. Se habla de un estatuto del vecino para reivindicar “una ciudadanía local universal, implicada e integrada”.

El *Libro Blanco*, en el texto definitivo, apartado IV, de la presentación reitera los argumentos del primer borrador e insiste en los gobiernos locales de proximidad. La sensible reducción de las referencias a las técnicas, la mención, únicamente, de principios o estándares mínimos, y la desaparición de cualquier referencia al Estatuto del Vecino generó una cierta preocupación en su momento.

Vayamos ahora al borrador del anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, LBGAL. La participación ciudadana se contiene en el capítulo dedicado al “Estatuto del Vecino” (una especie de Guadiana, que sale y no sale, en este proceso de gestación de la nueva LBGAL). Del borrador (artículos 7 a 12) destacamos el derecho del vecino a participar *directamente* en la gestión municipal (a diferencia del texto del artículo 18 en su vigente redacción, que no incluye la palabra “directamente”); también incluye una referencia a que esta participación directa se lleve a cabo de acuerdo con las leyes y (se añade) los estatutos locales, figura que vendrá a sustituir a los reglamentos orgánicos municipales (ROM).

Por cuanto se refiere a las consultas populares y las iniciativas ciudadanas, los artículos 11 y 12, las regulan, respectivamente, con algunas pequeñas modificaciones respecto del texto hoy vigente.

1) En el caso de las consultas populares, el borrador parte del artículo 71 de la vigente ley, pero con la novedad de que la consulta no la autoriza el Gobierno de la

nación, sino el Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma, aunque ésta deba dar cuenta a la Administración General del Estado, por medio de la Delegación del Gobierno, de todas las peticiones de autorización de consultas populares que se formulen.

- 2) Respecto de las iniciativas ciudadanas, lo que se expone en el borrador es similar al artículo 70 bis 2 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), en la redacción dada por la Ley 57/2003. En este punto, el borrador tampoco corrigió el déficit de garantía democrática que, a mi juicio, existe en las iniciativas ciudadanas, pues una vez planteada la iniciativa y suscrita por el número de habitantes que exige el artículo 12, no existe una garantía de plazo en el que esta iniciativa debe ser sometida a debate y votación en la Asamblea y, en su defecto, automatismo de convocatoria.

Sin embargo, es positivo destacar que, ante el problema que eventualmente pudiera plantearse con la redacción del artículo 70 bis vigente en relación con el debate y votación de la iniciativa en el Pleno y la resolución por el órgano competente por razón de la materia, la solución que parece haber dado el artículo 12 del borrador es que se debata y vote la admisibilidad de la iniciativa en la Asamblea, y añada expresamente este artículo 12 en su apartado 2.º que deberá ser sometida a debate y votación sobre su admisibilidad, previsión que no está contemplada en el artículo 70 bis, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia.

Una cuestión que llama la atención en la redacción del artículo 12 apartado 1.º es que la iniciativa popular lo sea para proyectos de “*reglamentos*” en materia de competencia municipal (redacción idéntica a la contemplada en el artículo 70 bis vigente, cuando el propio borrador ya no contempla esta figura entre las normas locales. Ya no distingue entre ordenanzas y reglamentos. Sólo se refiere a las ordenanzas (que regulan los servicios, actividades, la hacienda y los ingresos), al estatuto local, que es la disposición normativa de autoorganización, a los decretos de organización (disposiciones del presidente o del Consejo de Gobierno sobre organización y funcionamiento de los órganos del ejecutivo local) y a los decretos normativos de emergencia.

¿Cuál ha sido la posición de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) respecto a este primer borrador de proyecto? Respecto al artículo 7, “Derechos de los vecinos”, no nos puede pasar desapercibida la propuesta que defiende una modificación del apartado d) del párrafo 1º en el sentido de añadir al derecho de exigir la prestación (y, si procede, el establecimiento del correspondiente servicio público) el derecho a exigir la reglamentación del servicio local obligatorio. Respecto al apartado e), el derecho a ser informado, la remisión al artículo 105 de la Ley se acota ahora a “en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b) del artículo 105 de la CE”. La FEMP razona la modificación porque en realidad la remisión se hace a la Ley 30/1992 (y concretamente a su artículo 37), que regula de forma prolija este derecho, incluso en lo referente a la obtención de copias.





La FEMP propone que se suprima el apartado 2, “Inscripción de los extranjeros en el padrón”, y se incardine en el artículo 13, dedicado al padrón municipal.

Con relación al artículo 12, “Iniciativas ciudadanas”, la FEMP introduce una propuesta al borrador que aporta luz sobre la futura regulación en la legislación básica estatal. El borrador se refiere a los requisitos para formalizar dichas iniciativas (es decir, las firmas que se necesitan para presentarlas). Pues bien, mientras que en el proyecto se refiere a los vecinos residentes en el municipio, la FEMP entiende que debe referirse a aquellos vecinos que gocen del derecho de sufragio activo, y añade, a la salvedad de que las comunidades autónomas fijen unos porcentajes inferiores, la posibilidad de que también lo hagan los estatutos municipales. En la justificación de la propuesta de modificación, la FEMP afirma que si lo que se persigue en la ley es potenciar la autonomía municipal, parece adecuado permitir que los ayuntamientos puedan manifestar esa autonomía también en esta cuestión. Se trata de una aportación de la Diputación de Badajoz.

**La futura regulació local de les iniciatives ciutadanes a Catalunya haurà de reforçar el compromís de participació**

Asimismo, corrige el error técnico del borrador cuando se refiere a los reglamentos (cuya denominación desaparece en el propio texto). Por este motivo, se habla de acuerdos o actuaciones o proyectos normativos como objeto de las nuevas iniciativas ciudadanas.

Vayamos por fin al último borrador de la LBGAL, en su versión de fecha 3 de mayo de 2006.

Su capítulo II mantiene el Estatuto del Vecino, en cuyo artículo 15 declara los derechos de los vecinos. Entre ellos, pedir la consulta popular y ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en la ley. En primer lugar, el artículo 18.1 del texto mantiene el derecho de participación como un derecho cuya institucionalización orgánica y procedimental se reserva al estatuto municipal, con la única limitación de las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley. El apartado 4 de este precepto recupera la utilización interactiva de las TIC para “facilitar la participación y la relación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y de consultas ciudadanas”.

El artículo 19, dedicado a las consultas populares, tiene ahora el siguiente texto:

“1. De conformidad con la legislación de Estado y de la comunidad autónoma, los alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Consejo de Gobierno de la correspondiente comunidad autónoma, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la hacienda local. 2. Las comunidades autónomas deberán dar cuen-

ta a la Administración General del Estado, por medio de la Delegación del Gobierno en la Comunidad, de todas las peticiones de autorización que se formulen, dentro de los 5 días siguientes a su presentación. La Administración General del Estado, mediante resolución del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), si apreciase que la consulta proyectada afecta a temas de interés supralocal dentro del ámbito competencial del Estado podrá, dentro de los 30 días siguientes a la recepción del expediente, declararse competente para continuar con la tramitación de la petición, correspondiendo al Consejo de Ministro pronunciarse sobre la procedencia o no de la consulta”.

El artículo 20 de este borrador se refiere a las consultas ciudadanas. Establece lo siguiente:

“1. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proposiciones de ordenanzas en materias de la competencia propia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas, al menos, por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio, salvo que la legislación de régimen local de las comunidades autónomas establezca otro inferior:

- a) Hasta 5.000 habitantes, el 20%.
- b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15%.
- c) A partir de 20.001 habitantes, el 20%.

2. Las iniciativas a que hace referencia el apartado anterior deberán ser sometidas a debate y votación sobre su admisibilidad en el pleno municipal, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la material. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario de la entidad local.

3. Las iniciativas populares pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular municipal, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo anterior”.

Quisiera finalizar con una referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña. El artículo 39 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, enmarcado en el capítulo V, relativo a los principios rectores, afirma que los poderes públicos de Cataluña orientarán sus políticas de acuerdo con estos principios rectores, que informarán la legislación, la práctica judicial y la actuación de las instituciones. Una especie de artículo 9.3 de la CE. Pues bien, el artículo 34 del Estatuto de Cataluña acoge como principio rector el fomento de la participación ciudadana “amb ple respecte als principis de pluralisme, lliure iniciativa i autonomia” (“con pleno respeto a los principios de pluralismo, libre iniciativa y autonomía”). La Ley 1/2006 está bien anudada al Estatuto de Cataluña y, si las cosas no cambian, el compromiso de regular en un futuro inmediato el derecho de iniciativa ciudadana en el



---

ámbito local de Cataluña emerge con más vigor que en el tímido artículo 20 del borrador del proyecto de LBGAL.

Ahora mismo tengo dudas sobre si esta regulación de la iniciativa ciudadana local debe encararse de manera aislada en el desarrollo de la propia Ley 1/2006 o enmarcarse en la que tendrá que ser la futura ley municipal de Cataluña después de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía.

# Reflexions sobre la iniciativa legislativa popular des del punt de vista dels agents socials

**Joan Vintó**

Lletrat del Parlament de Catalunya

Ens correspon fer una reflexió sobre la iniciativa legislativa popular (ILP) des del punt de vista dels agents socials. Em permetran que faci unes brevíssimes consideracions o reflexions personals, sobretot també per si poden contribuir mínimament al desenvolupament de la taula rodona i al fil d'allò que s'ha dit al llarg d'aquesta jornada.

Efectivament, tal com s'ha subratllat en algunes de les intervencions anteriors, la iniciativa legislativa popular és un instrument de democràcia participativa. No és un instrument de democràcia directa. És a dir, no és un instrument a partir del qual els ciutadans poden adoptar decisions. Crec que això és molt important tenir-ho clar per caracteritzar bé i tenir una idea precisa sobre el tipus d'institució de què estem parlant. És cert també que aquesta és una conclusió general que es pot extreure de tot el que s'ha estat parlant aquest matí. Efectivament, la Llei catalana, l'última llei catalana sobre la matèria del 2006, és una llei innovadora i que tendeix a facilitar la utilització d'aquest instrument de democràcia participativa. Els elements que regula la llei són: els subjectes legitimats, les matèries sobre les quals es pot fer, l'adopció conseqüent de les matèries sobre les quals no es pot fer, la flexibilitat més gran pel que fa a les condicions d'admissió a tràmit, la reducció del nombre de signatures, el termini per recollir les signatures, la participació de la Comissió Promotora en els tràmits parlamentaris —és a dir, tant en la presentació com en la fase de ponència—, la possibilitat (molt important) que si la iniciativa, a criteri de la Comissió Promotora, ha estat desfigurada pels treballs parlamentaris pot ser retirada per aquesta. Per tant, tots aquests elements configuren evidentment una regulació afavoridora de l'ús d'aquest instrument i, a la vegada, una regulació respectuosa amb la decisió dels promotors sobre tirar-ho endavant o no i de fer escoltar la seva veu.

Dit tot això i subratllant que estem davant d'un instrument estrictament de democràcia participativa, voldria cridar també una mica l'atenció sobre el fet que no es pot caure en l'error de generar falses expectatives sobre les virtuts i les qualitats d'aquest instrument. Des del punt de vista del dret comparat, no és una institució que estigui absolutament generalitzada. Hi ha molts països que podem considerar a primera vista escrupolosament democràtics i que, en canvi, no reconeixen la iniciativa legislativa popular. Per tant, el nivell de difusió en l'àmbit del dret comparat és relativament limitat.



## Joan Vintró

És professor titular de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona.

Lletrat del Parlament de Catalunya.

Ha coordinat amb Mercè Barceló el *llibre Dret públic de Catalunya* (Barcelona, 2003).

És també autor de diverses publicacions en matèria de dret parlamentari i dret autonòmic.

Forma part del Grup d'Estudis de l'Institut de Dret Públic de Barcelona.



Pel que fa a l'eficàcia, la solució als problemes de la democràcia representativa no pot correspondre exclusivament, ni tan sols fonamentalment, a la iniciativa legislativa popular. És a dir, els problemes que puguin tenir, dels quals tots som més o menys conscients, les nostres democràcies o alguns elements de la democràcia representativa en els nostres sistemes democràtics, no podem demanar que es resolguin amb la iniciativa legislativa popular. La iniciativa legislativa popular crec que és un instrument que pot ser útil, és un instrument complementari. Des d'aquest punt de vista, és molt positiu que la Llei catalana hagi fet una regulació molt valenta, com s'ha dit i, per tant, afavoridora d'aquest instrument. Però, al mateix temps, no podem caure al parany de pensar que la iniciativa legislativa popular resoldrà, ni tan sols parcialment, de manera significativa els problemes que pugui tenir la democràcia representativa. Per tant, l'eficàcia de la iniciativa legislativa popular sempre serà molt limitada, fins i tot en aquells supòsits en què una iniciativa legislativa popular pugui acabar tenint èxit, és a dir, que s'acabi aprovant com a llei.

En aquest sentit, cal ser conscients que, efectivament, és un instrument útil i és un instrument complementari per propiciar la regulació de matèries que les forces polítiques i els partits polítics no situen entre les seves prioritats de regulació. Aquesta és la gran raó de ser de la iniciativa legislativa popular; és a dir, aquells assumptes que, per les raons que sigui, les forces polítiques i els governs no consideren prioritaris o els situen al marge de la seva activitat normativa. La iniciativa legislativa popular aquí hi pot incidir. És clar que, si aquesta és la seva utilitat, hom ha de ser també conscient de la incomoditat que genera també la iniciativa legislativa popular en els subjectes principals de l'actuació en la vida democràtica dels estats i de les comunitats autònomes.

És a dir, justament això serveix per posar en relleu o per introduir en el debat polític, en el debat normatiu, en l'escena normativa parlamentària o local, si escolta, aquelles qües-

## **La Llei catalana sobre la ILP és una Llei innovadora que tendeix a facilitar la utilització d'aquest instrument de democràcia participativa**

tions que els partits polítics o els governs no hi volen posar. Això vol dir que cada vegada, si no molt sovint, que es troben davant d'una iniciativa legislativa popular, se'ls desperta una certa incomoditat. Tenen una certa incomoditat en qüestions que poden resultar potser més tard o més d'hora acollides favorablement i que poden tenir una incomoditat relativa, però potser alguns assumptes poden derivar en una incomoditat absoluta. Posarem dos exemples: un del passat i l'altre del present i el futur. És a dir, en el passat, quan es va voler introduir la regulació de la prohibició de la incineració de residus, es va generar incomoditat i es va acabar d'aquella manera estrambòtica en la qual el Parlament de Catalunya, com s'ha dit, sense vulnerar gens ni mica la llei, va canviar una llei de prohibició per una llei de regulació. Per tant, el Parlament de Catalunya no va fer res il·legal. Una altra cosa és el judici polític que pugui merèixer aquesta actuació. Des del punt de vista formal va fer allò que podia fer. Avui això seria impossible perquè ja hi ha la possibilitat de retirar-la. En aquell moment, aquesta possibilitat no existia i, per tant, es va poder acabar d'aquella manera. Però, evidentment, la iniciativa legislativa popular pot generar incomoditat, com probablement generarà incomoditat una iniciativa legislativa popular que en aquests moments està en curs. Els promotors plantegen que en l'ensenyament a Catalunya la llengua vehicular sigui el català i el castellà, i no com és ara, només el català. I aquesta iniciativa està en aquest moment en curs de recollida de signatures. Per tant, el dia que això es plantegi i que arribi al Parlament, òbviament generarà les possibles incomoditats polítiques entre els actors i, per tant, aquesta és també una característica que no dic que sigui ni bona ni dolenta, però que en tot cas ens serveix per situar les característiques de la iniciativa legislativa popular.

Així doncs, la ILP és un instrument sens dubte positiu, un instrument que no és la panacea, però un instrument que pot ser complementari i, en aquest sentit, positiu, per afavorir la democràcia participativa; i alhora, un instrument que cal ser conscients que és incòmode per als subjectes protagonistes més clàssics en la vida política com ara els partits polítics i, en l'àmbit institucional, el Govern i el Parlament.

Amb aquesta taula rodona es pretén conèixer l'opinió dels agents socials que ja han intervingut en iniciatives legislatives populars o que poden ser, d'acord amb la nova legislació, destinataris o possibles subjectes, potser en el futur, d'alguna iniciativa legislativa popular.

### **Apunt final del moderador després de les intervencions dels ponents:**

Voldria fer una reflexió per aclarir un punt per tal de situar quina és la nova normativa respecte a la ILP pel que fa específicament a la tramitació parlamentària.

Pel que fa al sentit general de la ILP, és un instrument, diguem-ho així, alternatiu, per a allò que els partits polítics no volen posar en la seva agenda normativa. La ILP pot servir



per donar veu a un sector social que vol que alguna cosa sigui regulada, i aquest seria el supòsit que en alguns determinats casos podria generar més incomoditats.

Efectivament, en la iniciativa legislativa dels residus, per bé que algun grup o alguns grups podien més o menys simpatitzar-hi en alguns aspectes, gairebé al final tots van ser-hi contraris o van coadjuvar amb alguna excepció singular o puntual en aquella reconversió, per dir-ho amb paraules suaus, que va patir aquella iniciativa legislativa popular. Però també hi ha altres casos.

Un cas, per exemple, és el de la iniciativa en relació amb les llars d'infants, en el qual efectivament no es pot dir que tots els partits polítics hi estiguessin en contra, sinó que partits polítics que en aquell moment estaven a l'oposició van donar-hi suport o van cedir, per dir-ho així, el protagonisme al col·lectiu de ciutadans organitzats en Comissió Promotora per tirar endavant la iniciativa. Per tant, en aquest cas no es pot dir que tots els partits estiguessin al marge de la iniciativa, sinó que alguns van cedir el protagonisme per vehicular la iniciativa d'una altra manera. El cas de les seleccions esportives catalanes és claríssim. Efectivament, determinats partits polítics van cedir bona part del protagonisme a la realització de la ILP. Molts estaven al darrere fomentant la realització de la ILP i afavorint que la ILP en aquest cas tirés endavant. Per tant, en aquest cas sí que els partits polítics hi donaven suport i en aquest sentit vehiculaven la seva legítima posició política afavorint la ILP. Per tant, a vegades pot haver-hi una utilització de la Llei, de la ILP, per part dels partits polítics. No ho oblidem. I dic això perquè ha estat molt útil la intervenció dels ponents per matisar altres possibles aplicacions i utilitats de la ILP, diferents d'allò que en una primera instància havia apuntat.

La segona consideració que volia fer és a propòsit de la nova regulació, sobretot pel que fa al tràmit parlamentari. En aquest punt, voldria aclarir una qüestió. Les iniciatives legislatives populars ara tenen el mateix tracte, exactament el mateix tracte, que qualsevol altra iniciativa legislativa, com, per exemple, els projectes de Llei i les proposicions de Llei, la qual cosa és un canvi radical importantíssim. Ara bé, això no vol dir –i amb això vull ser molt clar– que una ILP s'hagi de tramitar necessàriament.

A una ILP li pot passar exactament el mateix que a un projecte de Llei o que a una proposició de Llei. És a dir, que arribi al debat de totalitat (no a la presa en consideració, que ara ja no hi és), que sigui objecte d'una esmena a la totalitat d'algun grup i, si aquesta esmena triomfa, que la ILP quedi definitivament morta en aquell tràmit. Per tant, no podem dir que –per més que hagi canviat la legislació, que està molt bé que hagi canviat, jo crec que en un sentit molt positiu– com pot ser que, si uns ciutadans s'han molestat a recollir 50.000 signatures durant 120 dies, ara arribin allà i el Parlament els ho tombi. Doncs sí, el Parlament els ho pot tombar. Per tant, cal ser cons-

**La gran raó de ser de la ILP és impulsar assumptes que les forces polítiques i els governs no consideren prioritaris o situen al marge de la seva activitat normativa**

cients d'això, perquè, per més que hagi canviat, es pot tombar com passa amb un projecte de llei. No passa gaire si hi ha majoria, però amb les proposicions de llei de l'oposició passa cada setmana. Per tant, en aquest sentit convé tenir clar això.

El Parlament és el titular de la potestat legislativa i, per tant, està molt bé que tots els subjectes que tenen iniciativa legislativa tinguin la màxima facilitat per fer-hi arribar les iniciatives legislatives. Per participar en el debat de la iniciativa, per ser escoltats al màxim possible, per retirar-la si convé, etc. Ara bé, el titular de la potestat legislativa, el representant de la sobirania popular, és el Parlament i, per tant, el Parlament pot fer el que cregui convenient, aprovar-ho, no aprovar-ho o modificar-ho. I l'autor de la iniciativa –això sí que és nou i és molt important–, si no li agrada el que fa, pot retirar la iniciativa. El que no es pot pretendre és que el Parlament arribi i digui “molt bé, magnífic” i prou. El Parlament farà el que cregui oportú, perquè és la seva posició institucional dins del marc estatutari en el qual ens trobem.





# Reflexions sobre la iniciativa legislativa popular des del punt de vista dels agents socials

**Joan Jordi Rossell**

Representant de la Comissió Promotora  
de la llei de creació de llars d'infants de qualitat

D'entrada explicaré com va anar tot aquest procés, perquè penso que això pot exemplificar una mica amb què ens vam trobar i les diferències que hi pot haver a partir d'ara si mai ens decidim a emprendre aquesta via novament per a una altra qüestió.

La Comissió Promotora de la iniciativa legislativa popular, la nostra iniciativa legislativa popular, se centrava en la demanda de llars d'infants públiques i per a tothom. Originàriament va partir del marc unitari de la comunitat educativa, que és una plataforma formada per federacions d'associacions de pares, per federacions d'ensenyants dins els sindicats, i les associacions i els sindicats d'estudiants. En aquell moment, també per tirar endavant la promoció d'aquesta iniciativa legislativa popular, vam comptar amb el suport clar de la Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya i de la Unió de Consumidors de Catalunya; bàsicament, per eixamplar l'arc de la possible empena que poguéssim agafar la iniciativa legislativa popular en el moment en què es desenvolupés. També des del primer moment en què es va plantejar vam tenir el suport i l'estructura dels partits polítics que aleshores estaven a l'oposició al Parlament de Catalunya. Aquest suport és important de destacar, perquè ens va ajudar molt davant d'una llei que potser posava molts talls al fet d'avançar en el procés de la iniciativa legislativa popular i, en certa manera, teníem un fil de connexió amb els grups parlamentaris, que sovint ens va facilitar els tràmits amb els lletrats i els tràmits dins el Parlament. Per tant, aquest suport va ser important i cal tenir-lo en compte.

La nostra iniciativa es basava en la defensa dels drets dels infants i era la continuïtat d'una demanda i d'una lluita predemocràtica, dels primers temps dels anys setanta. És a dir, a l'Ajuntament de Barcelona, per exemple, teníem encara l'aleshores alcalde senyor Viola quan ja hi havia des del moviment veïnal demandes de llars d'infants en determinats barris. Aquesta demanda exigia respostes per solucionar, d'una banda i d'entrada –sempre posant-ho davant–, el dret dels infants a tenir una educació i, d'altra banda, evidentment, les necessitats de les famílies treballadores que no tenien opció de poder deixar els seus infants en mans responsables i ben atesos mentre complien les seves obligacions laborals, socials, etc.

## Joan Jordi Rossell

President de la Federació d'Associacions de Mares i Pares d'Alumnes de Catalunya (FaPaC). És pare de tres fills i des de l'any 1993 col·labora amb l'Associació de Mares i Pares d'Alumnes (AMPA) de la seva escola.

L'any 2000 es va incorporar com a vocal a la Junta Directiva de la FaPaC i hi ha exercit de secretari entre el 2001 i el 2003. Des de l'any 2004 ocupa la presidència de la Federació.

Professionalment és documentalista i treballa en una empresa pública de radiodifusió.



Aquesta lluita dels anys setanta va evolucionar. Aquí a Barcelona, concretament, va ser atesa parcialment i ben aviat es va prendre amb responsabilitat la competència de tirar endavant escoles bressol. Altres ajuntaments també van adoptar iniciatives semblants i aquest fet va facilitar que s'estructurés per part del sector de l'ensenyament una dinàmica d'agrupació, de coordinació de llars d'infants, que es va estendre per tot Catalunya, pel que fa a professionals. Tot plegat va fer que es generés una demanda social sostinguda durant molts anys d'aquest tipus de serveis educatius que la ciutadania cada vegada tenia més clar que eren necessaris i que calia exigir a l'Administració.

Amb l'arribada de la Llei d'ordenació general del sistema educatiu (LOGSE) el reconeixement del dret a l'educació infantil en el primer tram, el de 0 a 3 anys, es va fer efectiu legalment i, per tant, la competència educativa va haver de ser assumida pel Govern de Catalunya. Això obligava que s'estructurés algun tipus de servei, amb empenta, i que es donés resposta a la demanda social que hi havia en aquell moment.

A tot Catalunya potser hi havia una quarantena de llars d'infants, repartides per tot el territori, de titularitat de la Generalitat de Catalunya, al marge de les llars d'infants que els ajuntaments pel seu compte, i una mica des del seu impuls polític, havien fomentat com a llars d'infants municipals. Tot plegat configurava un servei molt insuficient per a la demanda real que hi havia, i que encara hi ha, malauradament, al nostre país. Això ens va portar, el novembre de l'any 2001, a fer aquest plantejament de promoure una iniciativa legislativa popular i d'engegar-ne el tràmit. De primer, va caldre construir l'exposició de motius i redactar el projecte de llei que, més o menys, podia servir per intentar que finalment la Generalitat assumís la seva responsabilitat en la creació d'una xarxa d'escoles bressol de titularitat pública, la construcció d'un mapa escolar de llars d'infants per a tot Catalunya, un finançament apropiat –evidentment– per fer possible aquesta xarxa de llars d'infants, i el compromís, que ja era anterior i des del mateix moment de la legis-



latura de la qual parlem –som a l’any 2001–, de crear almenys 30.000 noves places de llars d’infants públiques repartides per tot el país.

Com que la política duta a terme pel Departament d’Educació, en aquell moment anomenat encara d’Ensenyament, no semblava que anés per aquest camí, perquè tenia altres prioritats i el sistema educatiu tenia altres necessitats que una mica els feien oblidar aquesta dèria nostra, vam tirar endavant aquesta iniciativa legislativa popular, la qual, la primavera de l’any 2002, va ser admesa a tràmit pel Parlament de Catalunya. Va ser aleshores quan va començar la recollida de signatures. Teníem 90 dies per tirar endavant això, però en el sector de l’educació començar qualsevol cosa el mes de març/abril és molt difícil, perquè s’acaba el curs el mes de juny i, evidentment, els terminis són molt ajustats. Això ens va fer veure la necessitat de demanar una pròrroga, que la llei anterior ja preveia i regulava, i la vam utilitzar per poder acabar el procés de recollida de signatures el mes de setembre. Vam aconseguir al voltant de 100.000 signatures, les vam portar al Parlament i la Mesa ho va acceptar.

El Govern, lògicament, anava obstaculitzant el tràmit parlamentari amb tot el que podia, i va arribar el final del 2002 i part del 2003. Es va acabar la legislatura i no es va poder avançar en l’aprovació d’aquesta llei o, si més no, en la seva discussió en el Ple del Parlament.

No va ser fins que es va produir el canvi de legislatura que el nou Govern de coalició de tres partits d’esquerres va tirar endavant aquesta voluntat; lògicament cal tenir en compte que tant el text d’aquesta llei com l’exposició de motius havien estat plenament cone-



La Comissió Promotora de la iniciativa legislativa popular “Llars d’infants públiques per a tothom” lliurant el manifest que suportava el text de la ILP al president del Parlament, Joan Rigol.

Foto: Parlament de Catalunya.

guts pels partits polítics i, fins i tot, havien contribuït a la redacció. Per tant, va ser el juliol del 2004 quan es va aprovar aquesta Llei. Per a nosaltres, això va ser un èxit. Evidentment és un punt d'inflexió, ja que des de feia dècades es demanava que hi hagués un marc legal per a l'educació infantil a Catalunya en el tram de 0 a 3 anys i, per tant, l'arribada de la Llei va ser molt important.

La prova d'això ha estat que, després, el desplegament d'aquesta Llei ha comportat que el gener del 2005 ja aparegués un mapa escolar o una projecció de mapa escolar d'escoles bressol o de llars d'infants arreu, i que hi hagués també un acord amb les entitats municipals, les federacions, l'Associació Catalana de Municipis, etc., per finançar la construcció de noves escoles. El juliol d'aquest mateix any ja ha aparegut una ordre de regulació del que ha de ser l'educació infantil al nostre país, amb tots els matisos possibles.

El que sí és molt important és l'impuls que ha agafat tot plegat a partir de la iniciativa portada a terme per les entitats de la societat civil organitzades, en el fet que un ítem o un àmbit d'actuació de l'Administració del nostre país, que fins aleshores havia estat obstaculitzat o en tot cas no havia estat pres en consideració d'una manera ferma, va aparèixer a la nostra societat i al Parlament de Catalunya i va fer que realment les coses avui dia estiguin en una tessitura absolutament diferent de la que hi havia aleshores. Queda molta feina per fer, és clar, i des del nostre punt de vista hi ha moltes coses a dir, tant del que ha sortit des del mapa escolar com pel que fa a la regulació de l'educació infantil, però evidentment estem parlant de tangibles i estem parlant de realitats, i això és el que per a nosaltres és una aportació molt positiva a tot aquest procés.

**El procés ha servit per instaurar la idea que la participació és una realitat possible i, per tant, només cal fer-ne ús**

Pel que fa a la nova Llei d'iniciativa legislativa popular, saludem aquest canvi i, sobretot, la intenció d'aquest canvi. La Llei d'iniciativa legislativa popular de l'any 1995 va néixer quan ja feia molts anys que hi havia la possibilitat que aparegués a la nostra comunitat autònoma. A més a més, quan va sortir, ho va fer amb la

boca petita i amb poques ganes, potser, que realment fos exercida. Aquest canvi que aporta la nova Llei és tot el contrari, ja es veu: amb les noves mesures que incorpora realment es vol incentivar que hi hagi arreu iniciatives d'aquesta mena. I, a més a més, es facilita que es puguin tirar endavant amb més àmbit d'actuació i molt més localment.

En el camp de l'educació, de l'ensenyament, la possibilitat que els joves de 16 a 18 anys avui dia presents en els instituts fent batxillerat o formació professional puguin participar en aquest procés és realment important perquè, si tenim en compte que quan es va promoure la nostra iniciativa legislativa popular vam poder fer molta feina a través dels instituts tot treballant amb les famílies d'aquests alumnes, és fàcil deduir que si haguéssim comptat realment amb ells i amb les seves signatures potser el procés d'haver de demanar pròrroga no hauria estat necessari. Ves a saber què hauria passat si realment això hagués existit aleshores. I, d'altra banda, la possibilitat que obre la nova Llei de



poder retirar la proposta d'iniciativa legislativa popular una vegada ja s'ha presentat al Parlament, si després de la resolució de la Comissió parlamentària el canvi que pugui implicar no agrada a la Comissió Promotora, és també prou important perquè protegeix la iniciativa popular de possibles manipulacions i, fins i tot, de perversions, com va passar, per exemple, amb la iniciativa legislativa popular de residus.

**La nova Llei implica un gran canvi. Incorpora noves mesures i vol incentivar realment que hi hagi iniciatives d'aquesta mena arreu**

La Comissió Promotora de la iniciativa legislativa popular “Llars d'infants públiques per a tothom” no va acabar la seva feina aleshores. Perquè una de les virtuts de la iniciativa legislativa popular com a institució, respecte a altres mètodes o altres maneres de participar en la legislació, és que permet infondre coneixement a tota la població sobre temes concrets. Quan s'escampa una idea es fomenta el debat i, realment, es fa realitat la participació i es fa possible la pedagogia.

Des que va haver-hi aquesta iniciativa legislativa popular, sona més estrany el terme “guarderia”, una paraula fins aleshores absolutament corrent en el nostre llenguatge. S'ha fet pedagogia i s'ha difós que, en realitat, el que volem és que hi hagi escoles; per tant, parlem de llars d'infants, parlem d'escoles bressol, etc. El mateix procés ha servit per a molta gent, perquè ha permès instaurar la idea que la participació és una realitat possible i, per tant, només cal fer-ne ús. I aquesta Llei ens ho posa més fàcil i amb més raó.



A partir d'aquesta iniciativa legislativa popular s'ha fet pedagogia i ara es parla més de llars d'infants o d'escoles bressol.

Foto: DGRI.

# Reflexions sobre la iniciativa legislativa popular des del punt de vista dels agents socials

## **Mercè Girona**

Representant de la Comissió Promotora  
de la Llei reguladora de la incineració de residus

Voldria començar explicant la nostra experiència, fer-ne una valoració i, després, exposant les nostres opinions referents a aquell tortuós procés de tres anys, ja que fins ara ha estat una assignatura pendent per a nosaltres, per a tots els promotors de la iniciativa legislativa popular per prohibir la incineració de residus i promoure la prevenció i la recuperació dels residus.

Una breu pinzellada, una miqueta històrica, per justificar quina ha estat la nostra valoració, amb els aspectes positius i amb els aspectes negatius. Primer de tot, aquesta iniciativa legislativa popular va ser la primera que es va presentar a Catalunya, en el marc de la primera Llei de 1995. Va ser la primera experiència i, per això, vam rebre moltes conseqüències a partir d'aquesta primera experiència. Suposo que també va ser un bon precedent per a altres iniciatives.

La nostra valoració: ha estat un mecanisme marcat per la confusió i la manca de claredat. Sobretot amb els procediments, ja que no hi havia cap reglament aprovat; això és el que va marcar tot aquest procés. Sí que ens va permetre, malgrat que els resultats van ser molt negatius, que es portés aquest tema a debat. Igual que en el cas de les llars d'infants, la nostra proposta per legislar aquesta Llei va sortir al carrer, ens va permetre fer centenars de xerrades, una gran quantitat de sessions de formació, arribar a moltíssima gent, a banda de les 107.000 signatures formals, perquè altres no les van acceptar, perquè faltaven algunes dades: no estava clar el DNI, etc. Va fer arribar aquest debat sobre quin model de gestió de residus i quin model de societat sostenible volíem a Catalunya i volíem que legislessin uns grups polítics, uns partits polítics, unes administracions que no cobrien les necessitats de tot aquest munt de gent, d'entitats i d'associacions que promovien aquesta iniciativa.

Un element que va marcar va ser la possibilitat d'obrir aquest debat a la societat. Nosaltres creïem molt que els mitjans de comunicació ens donarien un bon suport i no va ser així. Els mitjans de comunicació més importants no ens van donar gens de suport. Suposem que per coaccions polítiques. Catalunya Ràdio, TV3, etc., van fer un buit importantíssim, van fer un buit molt important perquè va ser la primera iniciativa i només pel fet



que era la primera iniciativa esperàvem que tingués més repercussió. Per això, vam optar per aquest mecanisme. Pensàvem que seria un instrument, un mecanisme –com explicava el lletrat– de democràcia participativa, des d’una perspectiva cívica, per incidir sobre la ciutadania, en la vida pública, al marge dels partits polítics catalans, i després la realitat va ser una altra.

Qui va promoure aquesta iniciativa? La vam promoure des de la Plataforma Cívica per la Reducció de Residus, amb el suport de Greenpeace, amb més de 80 entitats d’un ampli ventall del sector social del nostre país, com ara entitats ecologistes, sindicats, associacions veïnals, associacions de consumidors, entitats culturals, entitats excursionistes, etc. Això és el que ens va donar coixí realment per recollir aquestes cent mil i escaig signatures en quatre mesos. Només en un mes, vam aconseguir tenir 2.000 fedataris que recollien aquestes signatures. Per això, amb aquest suport social nosaltres també ens vam permetre poder fer aquest procés de recollida. Aquest procés va començar el 1997, vam lliurar les signatures al final del 1998 al Parlament i després es va aprovar l’any 2000. Vam fer-ho en quatre mesos, atès que la Llei marcava tres mesos amb la possibilitat d’augmentar a un mes més de pròrroga. La justificació va ser que ens va enganxar enmig de l’estiu, i aquesta va ser l’excusa per demanar un mes més de pròrroga.

Valoració de les dificultats, els entrebancs i els punts febles: no hi havia un reglament que desenvolupés la Llei, era difícil d’interpretar i hi havia moltes dificultats burocràtiques. Per exemple, el Reglament del Parlament tenia uns buits molt importants, i alguns es marcaven sobretot des del punt de vista de l’accés a defensar el text que es proposava i a participar en el procés de tots els canvis i totes les esmenes. Després, sobre la possibilitat de participar en el debat parlamentari, no teníem cap mena de dret per poder defensar la proposta, no com ara, que és molt important poder defensar durant quinze minuts la iniciativa legislativa popular, la ILP, que es proposa. Tot això comportava que la

## Mercè Girona

Activista i membre fundadora del Centre d’Ecologia i Projectes Alternatius (CEPA), associació ecologista, científica, sense finalitat lucrativa i independent de qualsevol partit polític o d’altres institucions.

Des del 1992 treballa en projectes de gestió de residus, entre els quals cal destacar el disseny i l’execució del projecte Residu mínim.

Coordinadora de projectes del CEPA. Presidenta de la Fundació per a la Prevenció de Residus i el Consum Responsable. Representant ecologista al Consell de Direcció de la Junta de Residus.

Membre del Consell de la Federació Ecologistes de Catalunya.





Moment del lliurament de signatures de la iniciativa legislativa popular a finals de l'any 1998 que va promoure la Plataforma Cívica per la Reducció de Residus, amb el suport de Greenpeace.

Foto cedida per CEPA.

Comissió Promotora, juntament amb el suport positiu del lletrat que acompanyava precisament aquesta iniciativa, hagués de cercar vies de solucions sobre la manera com s'havien de redactar tots els documents amb totes les signatures, com s'havia d'inventar, quin era el procés de donar fe de les signatures, etc.; tot el procés va ser realment molt difícil. Per això, agraïm molt la participació del lletrat, que ens va donar algunes pistes i ens va donar solucions realment efectives.

Què ens vam trobar amb la iniciativa en aspectes negatius? Es pot catalogar en una paraula: perversitat de la Llei. Indefensió de la ciutadania en proposar una llei. És purament indefensió; precisament per aquesta qüestió elemental i bàsica es pervertia la proposta als objectius de la nostra proposició de llei. Precisament, amb tot aquest procés vèiem que no ens en sortíem i vam demanar una reunió amb el president del Parlament, en aquell moment en Joan Rigol, i li vam exposar la nostra situació d'indefensió a l'hora de defensar els objectius de la llei. Demanàvem poder participar juntament amb els parlamentaris de la Mesa, els portaveus, la Comissió, etc., poder defensar i exposar els motius i, també, poder exposar amb experts els nostres posicionaments, i després poder defensar la proposta al Parlament.

Evidentment, el president ens va dir que defensar la proposta al Parlament no era possible perquè no hi havia reglament específic d'ILP i que el Reglament que s'havia de seguir era el del mateix Parlament de Catalunya. Amb el Reglament del Parlament no es permet que cap iniciativa ni cap ciutadà pugui defensar cap llei.

També li vam exposar la petició de poder debatre amb els parlamentaris que després havien de decidir i ser els portaveus en els seus grups polítics, i els que havien de refor-





mular la llei. Ens van permetre, en tres o quatre sessions, poder debatre amb els grups parlamentaris abans d'acceptar-la i, posteriorment, abans d'arribar al Parlament, vam poder exposar la proposta, fins i tot amb els nostres experts.

Dificultats: els partits van prorrogar tant com van poder tot aquest procés. Va coincidir amb el procés electoral de canvi de legislatura. Va haver-hi un període d'uns quants mesos durant els quals no es va poder tirar endavant per aquesta causa. I sort que després, a l'altra legislatura, no va decaure aquesta llei. Tot això va endarrerir la llei molts mesos, però sobretot el que la va endarrerir més va ser que Convergència i Unió i el Partit Popular van demanar pròrrogues, cosa que la va retardar gairebé vuit mesos. En canvi, penses que a altres iniciatives legislatives populars potser també els podia passar el mateix? Doncs, no! Evidentment, aquesta llei demostra que era bastant molesta políticament per als partits i per a les institucions involucrades en la gestió dels residus, com comentava el lletrat Joan Vintró en la seva presentació.

Van fer pressió de tal manera que la nostra es va endarrerir i, per exemple, l'altra iniciativa legislativa popular –la de les seleccions catalanes–, que anava darrere de la nostra i va presentar la documentació i tot el procés molt posteriorment, Convergència va fer la proposta d'avançar-la a la nostra. Va haver-hi una petjada política prou important. Aquest procés de les demores demostra que hi ha hagut una realitat inacceptable socialment i ecològicament, i això ha representat una falta de sensibilitat política molt important.

En el nostre cas, dos dels partits de l'oposició al Govern de CiU, com en el vostre cas de les llars d'infants, ens van donar suport: Esquerra Republicana i Iniciativa per Catalunya–Els Verds. I no ens van donar suport, sinó al contrari, Convergència, el PP i el Partit Socialista. Sobretot, molt encapçalat

**Per tirar endavant la ILP, va ser important la participació del lletrat, qui va donar solucions realment efectives**

pel Partit Socialista, que va tergiversar totalment l'esperit de la llei. Canviant-la totalment, convertint-la en una llei de regulació de la incineració. Però aquí no s'acaba la paradoxa, ja que posteriorment amb la possibilitat de l'any 2003, amb la modificació de la llei reguladora dels residus, els partits que en aquells moments eren a l'oposició, el Partit Socialista i Iniciativa, no van proposar incorporar tots aquests articulats de la llei reguladora de la incineració de residus que ells havien redactat i aprovat. La redacció incorporava alguns articulats més progressistes que la normativa vigent en residus, però no van proposar ni aprovar la refosa legislativa de tota la normativa.

O sigui, els aspectes més positius que va introduir aquesta llei reguladora no es van incorporar a les esmenes de la llei reguladora, ni es van reivindicar. Sembla que Esquerra Republicana sí que va plantejar alguns dels articulats, però sense èxit.

La paradoxa és que esperàvem que amb el tripartit, i amb el Departament de Medi Ambient encapçalat per la conselleria d'Iniciativa per Catalunya–Els Verds, es recollís

rien els aspectes més positius dels articles de la Llei reguladora de la incineració de residus “resultants”, que a la pràctica limitava la incineració de residus, ja que ICV s’oposava a la incineració, però aquells articles no es van incorporar en la refosa de lleis l’any 2003. Per a nosaltres, això demostra que alguns dels partits que ens van donar suport ho van fer simplement per la imatge que havien de donar davant dels seus electors.

Un altre element negatiu va ser tot el tema econòmic. Fou realment un element important. Tots els recursos els vam haver de treure a partir de les entitats, els artistes i els dissenyadors, que ens van estar donant suport perquè no teníem clar si ens pagarien en cas que s’acceptés. Estàvem en un dubte constant, i el fet que ara s’incorpori una bes-treta ens sembla un element molt positiu.

Després hi ha els elements positius: la flexibilitat en alguns dels aspectes que el Parla-ment ens va oferir. El suport del lletrat, que va estar braç a braç treballant amb nosaltres, intentant donar solucions. També, el fet de poder debatre amb els partits polítics i amb els mecanismes de la Comissió de Política Territorial, etc. I després, poder ampliar aquest mes més per poder aconseguir aquestes cent mil i escaig signatures.

Resumint, vam patir una indefensió total en tot aquest procés llarg i tortuós de gairebé tres anys.

En el segon apartat demanàveu que opinéssim sobre la nova regulació, que ens sembla positiva: reduir el nombre necessari a 50.000 signatures és positiu; ampliar el període, també; l’edat als setze anys, també, i regular els procediments i l’acceptació o la retirada de la totalitat de la proposició de llei. No ens van esmenar la totalitat, ja que van agafar algun article, però ho van fer pervertint-lo totalment. Aquests aspectes són positius, com també ho són altres com ara el de les despeses, que dóna facilitat amb els tràmits, amb la Comissió Promotora i en tot el procés d’administració.

Parlem ara de les limitacions, en diagonal, d’aquesta nova Llei, que primer de tot s’ha de veure a la pràctica. Cal esperar el procés de les noves ILP, s’ha de veure si realment aquest mecanisme funciona, si se li donen allargs, si és un procés llarg,



Concentració de la Plataforma Cívica per la Reducció de Residus davant el Parlament de Catalunya.

Foto cedida per CEPA.



etc. Si realment es pot aconseguir alguna vegada que s'accepti la totalitat d'una proposta legislativa que es faci des de la base, des de la ciutadania.

Poques observacions fem de les limitacions, perquè és la pràctica la que dirà si s'han modificat els errors passats, la utilitat que pot tenir la Llei de bases de règim local, etc. Això ens pot permetre facilitar tota una sèrie de mecanismes participatius que no seran legislatius, però sí participatius en els afers de la vida pública de la ciutadania localment.

**La nova regulació sembla positiva: redueix el nombre necessari a 50.000 signatures i el període de recollida és bo; amplia l'edat als setze anys, i regula els procediments i l'acceptació o la retirada de la totalitat de la proposició de llei**

Per acabar, quina utilitat pot tenir? Ens ho vam plantejar ara fa uns quants mesos, quan vam engegar la campanya ciutadana "Fem el primer pas de les entitats catalanes per a la reducció de residus!" i quan vam tornar a plantejar una ILP dins del marc positiu d'aquesta nova Llei per promoure una llei catalana de prevenció de residus i per impulsar la limitació de l'ús de tractaments finalistes de residus i de promoció i regulació de polítiques preventives eficients. Però vam pensar que valdria més la pena deixar-ho per a més endavant, esperar l'aplicació d'una altra iniciativa per després comprovar si realment aquests mecanismes funcionen, ja que és un esforç grandíols.

Organitzar una iniciativa és una dedicació altíssima de totes les entitats i les persones involucrades. A més a més, volíem recórrer a lligar algun mecanisme per vincular la ILP a Catalunya amb una iniciativa semblant en el marc de la Unió Europea. Vam fer consultes al Patronat Català Pro Europa de mecanismes semblants en el marc europeu, coordinat amb entitats ecològiques i socials europees, alguna iniciativa de marc normatiu europeu que potenciés la jerarquia ecològica dels residus i les polítiques preventives reals i que evités el possible retrocés en els fonaments de les polítiques de residus de la Unió Europea, com sembla que està succeint.

Sembla que la normativa mediambiental actual s'està qüestionant, sobretot en l'àmbit de residus, promoure una iniciativa d'aquest sentit a Europa, però sembla també que no hi ha un marc d'aquest tipus a escala comunitària. Tot i així, aquest punt està en retrocés per les pressions de la indústria de la producció d'energia i de la incineració, molt important en la jerarquia ecològica, i d'aplicació de plans preventius. S'hauria d'eleva una proposta de llei a l'Estat espanyol i que l'Estat ho proposés al Parlament europeu.

Una de les reflexions finals és que la iniciativa legislativa popular és un marc parcial de la democràcia participativa, és un marc només en els aspectes de la normativa, però aquí el que s'ha de desenvolupar és com es decideixen, com es codecideixen, les decisions importants que afecten la ciutadania en el territori. I ara, en aquest moment, és el Pla d'ordenació del territori. I també per a nosaltres és important tota la programació del Pla de residus i les seves infraestructures, que obre un procés de debat i discussió.

# Reflexions sobre la iniciativa legislativa popular des del punt de vista dels agents socials

**Gerard Baró**

Membre del secretariat del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya

Des del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya (CNJC) no hem estat promotors de cap iniciativa legislativa popular (ILP), però sí que ens agrada parlar bastant del que és i significa el moviment associatiu juvenil, ja que per si mateix és també una cultura de la participació que creiem que és necessària desenvolupar. La ILP, i qualsevol mecanisme de participació ciutadana, necessita aquesta cultura per ser útil. El CNJC agrupa totes les entitats juvenils d'àmbit nacional català, de tots els colors, realitats i voluntats diferents que hi ha en tot l'associacionisme juvenil. I, alhora, també estem en xarxa amb els consells locals de joventut que hi ha al territori. La nostra voluntat és enfortir l'associacionisme i la participació del moviment juvenil en la generació d'un discurs de les polítiques de joventut. Malgrat que nosaltres no siguem un òrgan de govern, sí que en som interlocutors i això ens permet també incidir en determinats aspectes de les polítiques de joventut.

Sovint, des del CNJC parlem de l'associacionisme com a escola de participació. Tenim la màxima "a participar se n'aprèn participant" i considerem que és molt bo que hi hagi eines que facilitin la participació ciutadana. De tota manera, si no es desenvolupa alhora una cultura de la participació, aquestes eines es queden en paper mullat. Si enfortim l'associacionisme, enfortim la participació i enfortim la implicació de la ciutadania. Al capdavall, allò que fem des de l'associacionisme és millorar de mica en mica la nostra democràcia.

Des de l'associacionisme juvenil de Catalunya tenim una llarga tradició en aquesta qüestió de la participació. Des del moment en què els joves entren en contacte amb el seu entorn, la seva realitat, les seves preocupacions socials, nosaltres entenem que enfortim el moviment juvenil i enfortim també la participació.

Analitzant la nova ILP, des del CNJC valorem que afavoreix bastant la participació, tant dels joves com de la resta de la ciutadania. Valorem positivament que s'hagi reduït l'edat mínima de signatura als setze anys, perquè creiem que trenca un tòpic, el típic tòpic dels joves que no es preocupen de res. No participen, no són actius, només els preocupa el tema *botellón*. Aquest és un tòpic que nega una realitat que nosaltres estem cansats de reivindicar. La joventut, no tan sols la de setze anys, evidentment, està molt implicada en



## Gerard Baró

És membre del secretariat del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, és natural de Barcelona i aquest any ha acabat els estudis de realització audiovisual.

Actualment, és el corresponsable de l'Àrea d'Emancipació i Salut del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya. També participa en les àrees d'Educació Formal i de Xarxes Internacionals.

És membre de la direcció de la seva entitat, Col·lectius de Joves Comunistes–Joventut Comunista. Ha estat membre de la direcció de l'Associació d'Estudiants Progressistes i membre del Claustre de la Universitat de Barcelona entre els anys 1999 i 2003. També ha estat membre de la direcció de Joves de CCOO del Barcelonès fins al 2002.



temes culturals, en temes polítics, en temes socials. La mostra d'això és que uns quants ajuntaments catalans ja permeten la participació de joves de més de setze anys en òrgans i processos de participació.

Per tot això, rebem molt positivament aquest canvi. Considerem favorable el canvi de requisits per poder participar en la ILP, com és el fet de només haver d'estar empadronat. Ho veiem amb bons ulls, ja que això hauria de permetre que s'hi involucrés el sector de la immigració.

Tot i que si que és cert que no estem parlant de democràcia directa, també és veritat que eines com ara la ILP ens han de permetre fer un canvi de “xip” cap a una societat més participativa. Parlar de participació significa que la ciutadania per si mateixa hauria de passar a ser un subjecte actiu, i no parlar de participació quan només es pregunta cada quatre anys en unes eleccions i para de comptar. En aquest cas, la ILP permet tenir, en aquest sentit, una capacitat d'incidència (o hauria de ser l'eina per tenir-la) i ser un actiu polític entre aquests períodes electorals. Allò que ens ha de permetre la ILP és que en casos en què els governs o el Parlament no siguin sensibles a una qüestió, la ILP ha de ser l'eina, o una de les eines, per poder portar aquests problemes o aquestes reivindicacions al si de l'activitat legislativa parlamentària.

**És molt bo que hi hagi eines que facilitin la participació ciutadana si van acompanyades d'una cultura de la participació**

Malgrat això, som conscients que aquest canvi de “xip” en la participació no serà possible fins que no tinguem una ciutadania informada i plenament conscient de la societat. Per això, des del CNJC pensem que l'associacionisme i l'organització social és el que ens permetrà aquesta articulació col·lectiva d'interessos més enllà de la participació puntu-

al, encaminant-nos cap a una democràcia molt més participativa, molt més ciutadana, no solament de les elits polítiques i dels professionals.

En aquest sentit, com a CNJC, d'allò que ens agrada reflexionar o parlar és que les organitzacions socials són espais de creació de cultura participativa per als ciutadans. I això és el que fa falta perquè els ciutadans arribin a utilitzar els mecanismes d'incidència política que se'ls ofereix. En aquest sentit, entenem que sense un espai on es conreï una certa cultura participativa, serà difícil que els ciutadans prenguin com a seus els mecanismes de participació, per més potents que siguin. El moviment associatiu juvenil des dels seus inicis ha dut a terme una tasca d'un gran valor social i és un referent per enfortir la democràcia representativa i fer-la molt més participativa.

Les associacions neixen de la lliure voluntat del seu esperit crític i reivindicatiu que s'expressa en l'exercici democràtic. La implicació dels joves en les seves entitats es tradueix en la creació d'una població jove formada i font d'un capital social important, que ha de donar pas a una ciutadania activa, independent i autònoma. En altres paraules, la democràcia cal viure-la, practicar-la des de petits, i això ho fa l'associacionisme juvenil. En aquest sentit, es reforça la idea segons la qual "a participar se n'aprèn participant".

La participació ciutadana en la política és necessària, és una condició imprescindible per assegurar més democratització de la política, fent-la més col·lectiva i més compartida. Una nova manera de fer política és reformar el coneixement dels actors i les associacions juvenils i generar el diàleg amb actors canviants com, per exemple, els moviments socials, però es tracta sobretot de generar polítiques que siguin fruit d'aquest diàleg.

**El moviment associatiu juvenil té el repte d'aprofitar aquesta capacitat de mobilització i sensibilització per donar a conèixer i utilitzar la ILP en totes les matèries que afecten més els joves**

A banda de la ILP, el que cal són ponts de diàleg amb els actors socials que ja formen part d'aquesta societat. No ens agrada només el concepte de ciutadà com a independent, sinó la ciutadania com a col·lectiu. Aquesta cultura de la participació no passa només per les persones per si mateixes com a individus, sinó també per la ciutadania com a col·lectiu i per les organitzacions socials que treballen les qüestions.

Amb la reforma de la ILP, des del moviment associatiu juvenil tenim un repte: aprofitar aquesta capacitat de mobilització i sensibilització per donar a conèixer, i sobretot utilitzar, la ILP en totes aquelles matèries que ens afecten més com a joves. D'aquesta manera, tot i que esperem que no serà el cas, si nosaltres no tinguéssim uns governs que fossin sensibles al clam unànim que tenim ara mateix els joves, que és l'emancipació juvenil, crec que estaríem a les portes d'una ILP per al tema de l'habitatge, el tema del treball, etc.

El moviment associatiu juvenil estem a l'expectativa, a veure com podem utilitzar la ILP.



# Conclusions de la jornada

Voldria llançar algunes idees, tres en concret, sobre el moment en què ens trobem i sobre les perspectives de futur.

La primera qüestió és que volem que la iniciativa legislativa popular sigui una eina útil i viva de participació. És a dir, no es tractava de tenir una ILP per deixar-la desada a l'armari o simplement tenir una ILP perquè tots els països o totes les regions autònomes en tenguin una i perquè és una qüestió políticament correcta que té un valor simbòlic determinat. No.

Si hi és, és per fer-la servir i perquè sigui un instrument útil i eficaç. És important que es reconegui el dret a la participació en l'àmbit legislatiu, que es proclamï al nostre ordenament jurídic, però resulta absolutament imprescindible que hi hagi mecanismes precisament que permetin exercir aquest dret amb facilitat, de manera pràctica i útil. Que no sigui una carrera d'obstacles per evitar que al final arribi a bon port i que, fins i tot en el tràmit final de la versió legislativa, pugui ser pervertida.

Hem volgut superar aquests obstacles i, en definitiva, la reforma aprovada el 2006 i la *Guia d'ús* que us hem presentat tenen aquest gran objectiu: facilitar l'exercici d'aquest dret.

El contingut substantiu de la Llei ja ha estat esmentat abans, però val la pena recordar que, per facilitar-ne més l'ús, s'ha reduït el nombre de signatures, es permet que tingui el suport dels més grans de setze anys i es redueix la complexitat de la tramitació. El tractament parlamentari de les iniciatives legislatives populars és el mateix que el de les iniciatives legislatives proposades per altres actors, com ara el Govern i els grups parlamentaris. D'aquesta manera, s'igualava la tramitació sense cap diferència respecte de qui sigui el promotor de la proposta.

Segona idea: la importància de la qualitat democràtica per al bon govern i la participació com una eina fonamental. Agradí o no, els partits ja no són l'únic instrument de participació, l'únic canal existent per canalitzar la participació ciutadana. Les eleccions cada cert temps no poden ser l'únic canal de la gent per incidir en política i en l'agenda legislativa.

A més a més, en una societat d'una gran diversitat i d'una gran complexitat com la que estem transitant, les maneres de fer política també han de canviar per tal de donar res-



**Josep Vendrell**

Secretari general del  
Departament de Relacions  
Institucionals i Participació

postes concretes i eficaces a aquesta nova societat. L'exercici del dret a la participació esdevé, en definitiva, un instrument per millorar la qualitat democràtica, el diàleg social i la implicació en l'acció de govern.

Això té sentit bàsicament per tres raons. Primerament, per millorar el consens al voltant, precisament, del Govern i el treball legislatiu. En segon lloc, per millorar les polítiques públiques. És a dir, per millorar allò que ja s'està fent, per assumir riquesa de matisos i de posicions diverses. I, en tercer lloc, per enfortir el capital social en el sentit de millorar la capacitat d'intervenció i el protagonisme de la ciutadania i els moviments socials.

Estem enfortint la societat i, a més a més, sense necessitat d'afeblir la política. Ben al contrari, les estem enfortint totes dues. En aquest sentit, durant aquesta legislatura i des de la Direcció General de Participació Ciutadana, s'ha iniciat tota una línia de treball que ja és innovadora *per se*. Que no existia abans i que es troba en molts pocs llocs.

Intenta incorporar la participació ciutadana com un tret normalitzat de l'acció de govern i de l'acció legislativa, com s'ha pogut veure en el mateix procés de l'Estatut, en l'elaboració de la ILP o, per exemple, en el Pla de recerca i innovació, en la Llei de serveis socials, en la Llei de la infància i, més recentment, en els plans de gestió de les conques fluvials, tal com ens marca la Directiva marc de l'aigua.

És a dir, tot un seguit d'iniciatives que han disposat o que volen disposar d'instruments de participació, perquè d'aquesta manera es millora la qualitat de les polítiques públiques i, també, es milloren els mateixos espais de relació Govern-societat, que n'hi ha molts, tot i que molt sovint són desconeguts, com ara la taula cívica de la ciutadania pel que fa a la immigració i els que s'estan implantant darrerament en els consells territorials de salut. És a dir, tot un seguit de polítiques molt noves, molt incipients, en el context de les quals cal emmarcar també la reforma que es va fer de la ILP.

Tercera qüestió: i ara què? Perquè, evidentment, la reforma que es va fer de la Llei ho tanca tot, no? Hi ha coses que difícilment tindran marxa enrere. Una és l'aplicació de la mateixa Llei. És a dir, l'elaboració de la normativa per desenvolupar aquest dret a l'àmbit local, en el qual ja s'està treballant. Ho determina la mateixa Llei i, per tant, aquest serà un tret, una qüestió, important durant la propera legislatura, i també situa un debat polític en el qual cal implicar tothom –moviments socials, forces polítiques, Govern–, per tal d'incorporar plenament la participació en l'activitat legislativa i en l'acció de govern d'una manera regulada i normalitzada. Cal, però, continuar cercant nous instruments i canals que ho permetin i ho facilitin.

Com s'ha dit, els governs, les institucions, han de perdre la por a la participació. M'agradaria retenir aquesta idea: perdre la por a la participació és incorporar aquesta participació de manera normalitzada en la producció legislativa i en l'acció de govern; per tant, dialogar, parlar, establir quins són els mecanismes pels quals s'ha de fer això. Cal recor-





dar que el mateix Estatut, a l'article 29, estableix que els ciutadans de Catalunya tenen dret a presentar iniciatives legislatives, a participar en l'elaboració de les lleis directament o mitjançant entitats. Els ciutadans tenen dret a promoure consultes populars. És a dir, quan comencem a desenvolupar l'Estatut un dels elements fonamentals i que de vegades passa desapercbut és que també cal fer-ho en el camp de la participació.

Finalment, torno al principi de la sessió. Per a aquest Departament, per al Govern de la Generalitat, la participació no pot ser un element complementari, simbòlic o decoratiu ubicat en el marc d'allò que és políticament correcte, o d'allò que marquen les modes polítiques. Aquesta no és la qüestió. El valor de la participació és per decidir, perquè la ciutadania pugui decidir i tenir més pes polític en la gestió dels afers públics. Per tant, és cert, com s'ha dit, que hem estat valents amb la reforma de la ILP, i ara hem de continuar essent valents i tossuts per promoure la participació ciutadana i per millorar la qualitat de la nostra democràcia.

# Resums

## **El desenvolupament del dret a la participació en l'àmbit legislatiu**

La manca de desenvolupament del dret a la participació en l'àmbit legislatiu està relacionada amb la manca d'eines adequades per dur-lo a terme. Com la majoria de drets polítics, la participació ciutadana no es pot exercir eficaçment sense canals i mitjans adequats. L'anterior regulació de la iniciativa legislativa popular no havia aconseguit motivar suficientment la ciutadania, en part, per la complexitat que comportava la seva aplicació.

Davant aquesta situació cal que el Govern català –com també els governs locals i el central– estableixi mecanismes per promoure la participació. Tres motius justifiquen aquesta necessitat. El primer és de tipus juridicoconstitucional ja que el sistema democràtic es basa en la participació de les persones: el dret a intervenir en el desplegament de les polítiques públiques, lluny de ser una mera declaració de voluntats, és un element essencial del nostre sistema polític. El segon motiu és de caire eminentment social: per construir polítiques públiques eficaces cal tenir present les diferents mirades de la societat. En un món complex com l'actual, la millor garantia d'eficàcia de les polítiques públiques és l'abordatge multidisciplinar, amb punts de vista procedents del màxim nombre possible de sectors socials, econòmics, professionals, etc. I finalment, el tercer, de caràcter més polític: per evitar la bretxa creixent entre les persones escollides democràticament per governar i la ciutadania que representen.

La presència ciutadana en l'acció política pot tenir diferents graus d'intensitat: el més baix, que consisteix a conèixer, a estar informat d'allò que s'està fent; un grau mitjà, que és la sol·licitud d'informació o explicacions com, per exemple, el dret de petició o el dret a ser consultat sobre determinades actuacions públiques; finalment, hi ha un grau de major intensitat en què la ciutadania no tan sols s'informa, demana informació o és consultada, sinó que, a més, fa aportacions concretes. Aquí trobem la iniciativa legislativa popular.

No és fàcil exercir-la, perquè la realitat és complexa, per això cal facilitar-ne la utilització i desplegar els mitjans més idonis que ho permetin. D'aquí la necessitat que els poders públics siguin proactius, atès que no poden romandre com a simples consentidors del dret a la participació.

## **La iniciativa legislativa popular en el context espanyol.**

### **Referència especial a la Llei catalana**

L'any 1984 va ser aprovada la Llei orgànica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que va establir els elements essencials de la iniciativa legislativa popular i que va tenir una influència molt gran en les normes autonòmiques posteriors. Arran d'aques-

ta Llei en totes les comunitats autònomes es va produir un cert seguidisme de la regulació estatal –inclosa la Llei catalana que va ser de les últimes a aprovar-se, l'any 1995.

La nova Llei de la iniciativa legislativa popular catalana, aprovada el 2006, constitueix un avenç molt important en la regulació d'aquesta institució de democràcia participativa i és pionera en l'àmbit estatal en alguns dels seus continguts. Una de les qüestions més innovadores és que el legislador català ha ampliat els titulars en aquest àmbit, ja que la Llei legitima no solament els més grans de divuit anys a signar, sinó també els més grans de setze anys i inscrits en el padró d'algun municipi de Catalunya. També, com a segona novetat, legitima per signar els ciutadans i ciutadanes dels estats membres de la Unió Europea o d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa, o de qui resideixi legalment a Espanya, d'acord amb la normativa en matèria d'estrangeria. Es tracta d'un pas important per al foment de la participació en general i també per a la integració i l'increment de drets de les persones estrangeres.

Una altra novetat de la Llei és que rebaixa de 60.000 a 50.000 el nombre de signatures. A més a més, la Llei regula de forma més completa la posició de la Comissió Promotora i altres aspectes procedimentals que comporten un millor tractament de la figura des del punt de vista tècnic. En aquest sentit, s'habiliten representants de la Comissió Promotora perquè puguin comparèixer en la cambra per presentar la iniciativa, així com perquè puguin sol·licitar la retirada del text abans de la votació final en el Ple o en comissió. En definitiva, es dóna als ciutadans un major protagonisme en la tramitació del text, tot i que l'aprovació i la configuració final és de lliure decisió de la cambra.

## **La iniciativa popular: una figura important per a una nova ciutadania**

La iniciativa popular ha estat infravalorada en la pràctica participativa dels primers anys de democràcia malgrat l'exigència constitucional que requeia sobre les administracions. Entre els factors que en van motivar la regulació en el text constitucional hi ha: la crisi de governabilitat dels estats democràtics, el desencant per la vida política, la necessitat d'involucrar la ciutadania en les decisions que es prenen en el si de les administracions. Aquests factors requereixen que tots els nivells de govern comencin a pensar una altra vegada en el ciutadà.

Això també resulta especialment adequat en l'àmbit local, on involucrar els ciutadans i ciutadanes en les decisions els fa incrementar l'esperit de ciutadania, el seu interès per la realitat social i per la política de la seva ciutat. Per això, la seva aplicació i regulació en l'àmbit municipal resulta molt convenient perquè permet traslladar a la classe política la insatisfacció pels resultats en una matèria concreta o la inquietud davant un tema que no ha estat tractat prèviament de forma adequada; a més a més, és una forma de solucionar el distanciament entre representants i representats.

La necessitat d'introduir altres formes de control de l'activitat administrativa i legislativa que retornin el dret a un bon govern justifiquen una llei sobre la iniciativa popular que, alhora, permet la participació en el municipi en un àmbit fins ara inexistent.

Fins ara, la participació en l'elaboració de normes en l'àmbit municipal es permetia gràcies al procediment articulat per a l'actuació reglamentària en diverses fases (la informació pública, la informació als afectats de forma directa). La iniciativa popular implica un pas més vers aquesta participació, en permetre que sigui la ciutadania qui proposi la matèria sobre la qual tractarà i el contingut del text.

El principal triomf d'estendre la iniciativa legislativa a l'àmbit local en els termes en què aquesta figura ha estat aprovada per a l'àmbit autonòmic català mitjançant la Llei 1/2006 és permetre un mecanisme de control directe de la ciutadania contra la inactivitat de l'Administració, amb la consegüent repercussió mediàtica que això comporta.

La Llei 1/2006 de la iniciativa legislativa popular és una norma valenta i compromesa amb l'obligació que tenen les administracions de fomentar la participació ciutadana, ja que pretén inserir els debats d'interès per a la ciutadania al si de les institucions legislatives catalanes, i aposta clarament perquè els ciutadans utilitzin aquesta figura, com es desprèn dels aspectes innovadors de la norma. Per això, hauria de ser el model a seguir a l'hora de proposar una regulació que habiliti la iniciativa en l'àmbit local, tant a Catalunya com a la resta d'autonomies.

## **El dret d'iniciativa ciutadana en l'àmbit local**

La Llei 1/2006 neix en un context de canvi normatiu en el sector local i s'ha d'entendre en el marc del principi de proximitat que recull el preàmbul de la Carta europea de l'autonomia local quan determina el dret de la ciutadania a participar en la gestió dels assumptes públics en una Administració local eficaç i alhora propera al ciutadà.

Per situar bé els valors que aquesta Llei d'iniciativa legislativa popular projecta en l'àmbit local, s'ha d'analitzar quin ha estat el marc legal de la participació ciutadana en els darrers vint anys. Un marc feble, desbordat moltes vegades per la dinàmica institucional de molts municipis. S'han de recular només sis anys per veure els efectes que produeix en el nostre ordenament jurídic local la Recomanació 19/2001 del Comitè de Ministres del Consell d'Europa. És rellevant que l'impuls normatiu a la regulació de la participació ciutadana en l'àmbit local no es produeix fins l'aprovació de la Llei 57/2003 de modernització del govern local, influïda, sens dubte, per la decisió del Consell de Ministres de la UE de 27 de maig de 2003, COM (2003) 276, final. *El Llibre blanc de la Comissió Europea sobre la governança*, que promou el principi de participació de la ciutadania des de la concepció fins l'aplicació de les polítiques, també és de força actualitat.

Avui, *el Llibre blanc per a la reforma del govern local en Espanya* insisteix en els governs locals de proximitat, en la participació; reforça els principis orientadors i algunes tècniques (referèndum, iniciatives populars) en sentit dinàmic. També l'esborrany d'Avantprojecte de la Llei bàsica del Govern i l'Administració local (versió de maig de 2006) dedica un capítol sencer a l'Estatut del Veí, amb el reconeixement del dret a participar directa-

ment en la gestió municipal. Aquest Estatut comprèn les consultes populars i les iniciatives ciutadanes i, fins i tot, introdueix la utilització interactiva de les tecnologies de la informació i la comunicació per facilitar la participació i la relació amb els veïns o la realització de les consultes ciutadanes.

En aquest context de canvi, la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de reforma de la iniciativa legislativa popular és una valenta contribució del Parlament de Catalunya a un compromís d'apropar poder i ciutadania en el sentit més constitucional d'aquestes paraules. El nou Estatut d'autonomia de Catalunya acull el foment de la participació ciutadana com a principi rector i orientador de les polítiques dels poders públics. Es pot afirmar, doncs, que la Llei 1/2006 està ben nuada a l'Estatut de Catalunya i que permet que la regulació del dret d'iniciativa ciutadana en l'àmbit local a Catalunya –compromesa en la disposició final 1a– sigui menys tímida i menys feble del que ha estat fins ara.

## Resumits

### **Eth desenvolupament deth dret ara participacion en ambit legislatiu**

Era manca de desenvolupament deth dret ara participacion en ambit legislatiu ei restacada ara manque d'esturments adequadi entà amiar-lo a tèrme. Coma era majoritat de drets politics, era participacion ciutadana non se pòt pas exercir eficaçament sense canaus e mejans adequadi. Era regulacion anteriora dera iniciativa legislativa populara enquiath moment non auie arthenhut a motivar pro ara ciutadania, en part pera sua complexitat d'emplec.

Atau es causes, se hè de besonh qu'autant eth Govèrn catalan coma tanben es govèrns locaus e eth centrau establisquen mecanismes entà promòir era participacion. Tres motius justificuen aguest besonh. Eth prumèr ei de tipe juridicoconstitucionau, pr'amor qu'eth sistèma democratic se base ena participacion des persones. Eth dret a intervenir en desplaçament des politiquas publicques, luenh d'èster ua mèra declaracion de volentats, qu'ei un element essenciau deth nòste sistèma politic. Eth dusau motiu ei de tipe eminentament social. Entà bastir politiquas publicques eficaces cau auer present es disparièrs punts d'enguarda dera societat. En un mon complèxe coma er actua, era mielhora garantia d'eficacitat des politiquas publicques ei er abordatge multidisciplinar, damb enguardes procedentes deth maxim nombre de sectors socials, economics, professionaus.... E fin finau, eth tresau, de caractèr mès politic, entà evitar era henerècla creishenta enter es personas elegides democraticament entà governar e era ciutadania que representen.

Era preséncia ciutadana ena accion politica pòt auer disparièrs grads d'intensitat: eth mès baish: conéisher, èster informat d'aquerò que se hè; un grad miei que serie era sollicitud d'informacion o d'explicacions, coma per exemple eth dret de peticion o eth dret a èster consultat dauant de determinades actuacions publicques. Finauments i a un grad de major intensitat en qu'era ciutadania non sonque s'informe, demane informacion o ei consultada, senon que, ath delà, hè aportacions concrètes. Aciu trapaïem era iniciativa legislativa populara.

Non ei cap facil, pr'amor qu'era realitat ei complèxa, per aquerò ei de besonh facilitar era sua utilizacion e desplegar es mejans mès idonèus qu'ac permeten. D'aciú eth besonh d'un ròtle proactiu per part des poders publiccs que non pòden demorar ena simpla actitud de tolerar eth dret ara participacion.

### **Era iniciativa legislativa populara en contèxe espanhòu. Referéncia especiau ara Lei catalana**

Er an 1984 siguec aprovada era Lei organica 3/1984, reguladora dera iniciativa legislativa populara que regulèc es elements essenciaus dera iniciativa legislativa populara e auèc ua influéncia fòrça grana enes regulacions autonomiques posteriores. D'açò se'n derive qu'en

totes es comunautats autonòmes se produsisse un cèrt seguidisme dera regulacion estatu –incluida era lei catalana que siguec des darrères en aprovar-se en an 1995–.

Era naua Lei dera Iniciativa Legislativa Populara catalana aprovada eth 2006 constituís un auanç fôrça important ena regulacion d'aguesta institucion de democràcia participativa e ei pionèra en ambit estatu en quauqu'uns des sòns contenguts. Ua des qüestions mès innovadores ei qu'eth legislador catalan a ampliat es titulars en aguest ambit, pr'amor qu'era Lei legitime non sonque es mès grani de dètz-e-ueit ans a signar, mès tanben es mès grani de setze ans e inscrit en padron de bèth municipi de Catalonha. Tanben, coma dusau nauetat, legitime entà signar as ciutadans des estats membres dera Union Europèa o d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega e Soïssa, o aqueri que residisquen legauments en Espanha, d'acòrd damb era normativa en matèria d'estrangeria. Se tracte d'un auanç important a des deth foment dera participacion en generau e tanben des d'ua auta perspectiva: era integracion e er increment de drets des estrangèrs.

Ua auta nauetat dera Lei ei que rebaishe de 60.000 a 50.000 eth numerò de signatures. D'un aute costat, era lei regule de forma mès complida era posicion dera Comission Promotora e auti aspèctes procedimentaus que supausen un mielhò tractament dera figura deth punt d'enguarda tecnic. Atau, s'abilite a representants dera Comission Promotora a poder comparéisher ena Cramba en tot presentar era iniciativa atau coma poder sollicitar era retirada deth tèxte abantes dera votacion finau en plen o en comission. En definitiva, se da as ciutadans un major protagonisme ena tramitacion deth tèxte qu'an presentat, en tot qu'era sua aprobacion e configuracion finau demore, aquerò òc, ena liura decision dera Cramba.

## **Era iniciativa populara: ua figura importanta entà ua naua ciutadania**

Era iniciativa populara a estat infravalorada ena practica participativa des prumèrs ans de democràcia a maugrat dera exigéncia qu'existie sus es administracions ena Constitucion. Enter es factors que ne motivèren era regulacion en tèxte constitucional, i é era crisi de governabilitat des estats democratics, eth desencant pera vida politica, eth besonh d'implicar ara ciutadania enes decisions que se prenen en si des administracions e que requerissen que toti es nivèus de govèrn comencen a pensar un aute còp en ciutadan.

Açò tanben resulte especiauments adaptat en ambit locau, a on implicar ath ciutadan enes decisions li hè a créisher er esperit de ciutadania, eth sòn interès pera realitat social e pera politica dera sua ciutat. Per açò, era sua metuda en practica e regulacion en ambit municipau resulte fôrça convenient pr'amor que permet de trasladar ara classa politica era insatisfaccion pes resultats en ua matèria concrèta o era inquietud ath dauant d'un tèma que non a estat tractat prèviament de forma adequada; ath delà d'èster ua forma de resòlver era distanciacion enter representants e representadi.

Eth besonh d'introduzir d'outes formes de contraròtle dera activitat administrativa e legislativa que retornen eth dret a un 'bon govèrn' justifique ua lei sus era iniciativa populara que, ath temps, permete era participacion en municipi en un ambit inexistent enquia ara.

Enquia ara, era participacion en era elaboracion de normes en ambit municipau se permetie mercès ath madeish procediment articulat entara actuacion reglamentària en diuèrses fases (era informacion publica, era informacion as afectadi de forma dirècta). Era iniciativa populara implique un pas mès devèrs aguesta participacion, en permèter que siguen es ciutadans es que prepausen era matèria sus era que tractarà e eth conten-gut madeish deth tèxte.

Eth principau trionf d'esténer era iniciativa legislativa ar ambit locau enes tèrmes en qué aguesta figura a estat aprovada entar ambit autonomic catalan per mejan dera Lei 1/2006 ei de permèter un mecanisme de contraròtle dirècte dera ciutadania contra era inactivitat der Administracion, damb eth consecutiu impacte enes mejans qu'açò compòrte.

Era Lei 1/2006 dera Iniciativa Legislativa Populara ei ua norma valenta e comprometuda damb era obligacion qu'an es administracions de promòir era participacion ciutadana, pr'amor que preten inserir es debats d'interès entara ciutadania en si des institucions legislatives catalanes, e apòste claraments pera utilizacion d'aguesta figura per part des ciutadans, coma se despren des aspèctes innovadors dera norma. Per açò, aurie d'èster eth modèl a seguir ara ora de prepausar ua regulacion qu'abilite era iniciativa en ambit locau, autan en Catalonha coma en rèste d'autonomies.

### **Eth dret d'iniciativa ciutadana en ambit locau**

Era Lei 1/2006 neish en un contèxte de cambi normatiu en sector locau e s'a d'explicar en marc deth principi de proximitat que recuelh eth preambul dera Carta Europèa dera Autonomia Locau quan determine eth dret des ciutadans a participar ena gestion des ahèrs publics en ua administracion locau eficaça e ath temps proxima ath ciutadan.

Entà plaçar ben es valors qu'aguesta Lei d'Iniciativa legislativa populara projècte en ambit locau, mos cau analizar çò qu'a estat eth marc legau dera participacion ciutadana enes darrèri vint ans. Un marc feble, depassat fòrça viatges pera dinamica institucionau de fòrça municipis. Non mos cau sonque guardar sies ans endarrèr entà veir es efèctes que produsís en nòste ordenament juridic locau era recomanacion numerò 19/2001, deth Comitau de Ministres deth Conselh d'Euròpa. Ei digne de consideracion qu'eth vam normatiu ara regulacion dera participacion ciutadana en ambit locau non se produsís enquiara aprobacion dera Lei 57/2003, de Modernizacion deth Govèrn Locau, influïda, sense dobte, pera decision deth Conselh de Ministres dera UE de 27 de mai de 2003, COM(2003)276, finau. Eth Libre Blanc dera Comission Europèa sus eth Governament, que promò eth principi de participacion des ciutadans des dera concepcion enquiara aplicacion des politiques, qu'ei tanben fòrça present ena actualitat.



Aué eth Libre Blanc entara reforma deth govèrn locau en Espanha persute ena idèa de govèrns locals de proximitat, ena participacion; refortilhe es principis orientadors e quauques tecniques (referendum, iniciatives populars) damb sens dinamic. Tanben, eth borrolhon d'auantprojècte dera Lei Basica deth Govèrn e era Administracion Locau (version mai/2006) dedique un capítol sancèr ar Estatut deth Vesin, damb eth reconeishement deth dret a participar dirèctaments ena gestion municipau. Aquest estatut compren es consultes populars e es iniciatives ciutadanes e, tanben, introdusís era utilizacion interactiva des Tecnologies dera Informacion e dera Comunicacion (TIC) entà facilitar era participacion e era relacion damb es vesins o era realizacion des consultes ciutadanes.

En aquest contèxte de cambi, era Lei 1/2006, de 16 de hereuèr, de Reforma dera Iniciativa Legislativa Populara, ei ua valenta contribucion deth Parlament de Catalonha a un compromís d'apropar poder e ciutadania en sens mès constituionau d'aguestes paraules. Eth nau Estatut d'Autonomia de Catalonha acuelh eth foment dera participacion ciutadana coma principi rector e orientador des politiques des poders publics. Podem afirmar, donques, qu'era Lei 1/2006 ei ben estacada ar Estatut de Catalonha e permeterà qu'era regulacion deth dret d'iniciativa ciutadana en ambit locau en Catalonha –comprometuda ena sua Disposicion Finau 1<sup>a</sup>– sigue mens timida e mens febla de çò qu'a estat enquia ara.

## Resúmenes

### **El desarrollo del derecho a la participación en el ámbito legislativo**

La falta de desarrollo del derecho a la participación en el ámbito legislativo está relacionada con la falta de herramientas adecuadas para llevarlo a cabo. Como la mayoría de derechos políticos, la participación ciudadana no se puede ejercer eficazmente sin canales y medios adecuados. La anterior regulación de la iniciativa legislativa popular hasta el momento no había conseguido motivar suficientemente a la ciudadanía, en parte por su complejidad de uso.

Es necesario que tanto el Gobierno catalán –así como también los gobiernos locales y el central– establezcan mecanismos para promover la participación. Tres motivos justifican esta necesidad. El primero es de tipo jurídicoconstitucional, ya que el sistema democrático se basa en la participación de las personas. El derecho a intervenir en el despliegue de las políticas públicas, lejos de ser una mera declaración de voluntades, es un elemento esencial de nuestro sistema político. El segundo motivo es de un cariz eminentemente social. Para construir políticas públicas eficaces hay que tener presente las distintas miradas de la sociedad. En un mundo complejo como el actual, la mejor garantía de eficacia de las políticas públicas es el planteamiento multidisciplinar, con miradas procedentes del máximo número de sectores sociales, económicos, profesionales... Y finalmente, el tercero, de carácter más político, para evitar la brecha creciente entre las personas elegidas democráticamente para gobernar y la ciudadanía que representan.

La presencia ciudadana en la acción política puede tener diferentes grados de intensidad: el más bajo: conocer, ser informado de lo que se está haciendo; un grado medio que sería la solicitud de información o explicaciones, como por ejemplo el derecho de petición o el derecho a ser consultado frente a determinadas actuaciones públicas. Finalmente, existe un grado de mayor intensidad en el que la ciudadanía no sólo se informa, pide información o es consultada, sino que además hace aportaciones concretas. Aquí encontraríamos la iniciativa legislativa popular.

No es fácil, porque la realidad es compleja: por eso es necesario facilitar su utilización y desplegar los medios más idóneos que lo permitan. De ahí la necesidad de un papel proactivo por parte de los poderes públicos que no pueden permanecer en un papel de simples consentidores del derecho a la participación.

### **La iniciativa legislativa popular en el contexto español. Referencia especial a la Ley catalana**

En el año 1984 fue aprobada la Ley orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular que estableció los elementos esenciales de la iniciativa legislativa popular y tuvo

una fuerte influencia en las normas autonómicas posteriores. De ello, se desprende que en todas las comunidades autónomas se produjo un cierto seguidismo de la regulación estatal –incluida la ley catalana, que fue de las últimas en aprobarse, en el año 1995.

La nueva Ley de la Iniciativa Legislativa Popular catalana aprobada en el 2006 constituye un avance muy importante en la regulación de esta institución de democracia participativa, y es pionera en el ámbito estatal en algunos de sus contenidos. Una de las cuestiones más innovadoras es que el legislador catalán ha ampliado los titulares en este ámbito, ya que la Ley legitima no sólo a los mayores de dieciocho años a firmar, sino también a los mayores de dieciséis años e inscritos en el padrón de algún municipio de Cataluña. También, como segunda novedad, legitima para firmar a los ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea o de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, o a aquellos que residan legalmente en España, de acuerdo con la normativa en materia de extranjería. Se trata de un avance importante desde el fomento de la participación en general, y también desde otra perspectiva: la integración y el incremento de derechos de los extranjeros.

Otra novedad de la Ley es que rebaja de 60.000 a 50.000 el número de firmas. Por otra parte, la ley regula de forma más completa la posición de la Comisión Promotora y otros aspectos de procedimiento que suponen un mejor tratamiento de la figura desde el punto de vista técnico. Así, se habilita a representantes de la Comisión Promotora a poder comparecer en la Cámara presentando la iniciativa, así como a poder solicitar la retirada del texto antes de la votación final en el pleno o en comisión. En definitiva, se da a los ciudadanos un mayor protagonismo en la tramitación del texto que han presentado, quedando, eso sí, su aprobación y configuración final pendientes de la libre decisión de la Cámara.

## **La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía**

La iniciativa popular ha sido infravalorada en la práctica participativa de los primeros años de democracia pese a la exigencia que existía sobre las administraciones en la Constitución. Entre los factores que motivaron su regulación en el texto constitucional se encuentra la crisis de gobernabilidad de los estados democráticos, el desencanto por la vida política, la necesidad de involucrar a la ciudadanía en las decisiones que se toman en el seno de las administraciones y que requieren que todos los niveles de gobierno comiencen a pensar de nuevo en el ciudadano.

Ello también resulta especialmente adecuado en el ámbito local, donde involucrar al ciudadano en las decisiones acrecienta su espíritu de ciudadanía, su interés a la realidad social y su política de ciudad. Por ello, su puesta en práctica y regulación en el ámbito municipal resulta muy conveniente porque permite trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados en una materia concreta o la inquietud ante un tema que no ha sido tratado previamente de forma adecuada; además de ser una forma de solucionar el distanciamiento entre representantes y representados.

La necesidad de introducir otras formas de control de la actividad administrativa y legislativa que devuelvan el derecho a un “buen gobierno” justifican una ley sobre la iniciativa popular que, al mismo tiempo, permita la participación en el municipio en un ámbito hasta ahora inexistente.

Hasta el momento, la participación en la elaboración de normas en el ámbito municipal se permitía gracias al propio procedimiento articulado para la actuación reglamentaria en varias fases (la información pública, la información a los afectados de forma directa). La iniciativa popular implica un paso más hacia esta participación, al permitir que sean los ciudadanos los que propongan la materia sobre la que tratará y el contenido mismo del texto.

El principal logro de extender la iniciativa legislativa al ámbito local en los términos en los que se ha aprobado esta figura para el ámbito autonómico catalán mediante la Ley 1/2006 es permitir un mecanismo de control directo de la ciudadanía contra la inactividad de la Administración, con la consecuente repercusión mediática que conlleva.

La Ley 1/2006 de la Iniciativa Legislativa Popular es una norma valiente y comprometida con la obligación que tienen las administraciones de fomentar la participación ciudadana, pues pretende insertar los debates de interés para la ciudadanía en el seno de las instituciones legislativas catalanas y apuesta claramente por la utilización de esta figura por parte de los ciudadanos, como se desprende de los aspectos novedosos de la norma. Por ello, debería ser el modelo a seguir a la hora de proponer una regulación que habilite la iniciativa en el ámbito local, tanto en Cataluña como en el resto de autonomías.

## **El derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito local**

La Ley 1/2006 nace en un contexto de cambio normativo en el sector local y se tiene que entender en el marco del principio de proximidad que recoge el preámbulo de la Carta Europea de la *Autonomía Local* cuando determina el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos en una administración local eficaz y a la vez próxima al ciudadano.

Para situar correctamente los valores que esta Ley de Iniciativa legislativa popular proyecta en el ámbito local, debemos analizar lo que ha sido el marco legal de la participación ciudadana en los últimos veinte años. Un marco débil, desbordado muchas veces por la dinámica institucional de muchos municipios. Tenemos que mirar atrás sólo seis años para ver los efectos que produce en nuestro ordenamiento jurídico local la *recomendación número 19/2001, del Comité de Ministros del Consejo de Europa*. Es relevante que el impulso normativo a la regulación de la participación ciudadana en el ámbito local no se produce hasta la aprobación de la Ley 57/2003, de *Modernización del Gobierno Local influida*, sin duda, por la decisión del *Consejo de Ministros de la UE de 27 de mayo de 2003, COM (2003) 276, final*. El *Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la Gobernan-*

za, que promueve el principio de participación de los ciudadanos desde la concepción hasta la aplicación de las políticas, también está muy presente en la actualidad.

Hoy, el *Libro Blanco para la reforma del gobierno local* en España insiste en los gobiernos locales de proximidad en la participación; refuerza los principios orientadores y algunas técnicas (referéndum, iniciativas populares) con sentido dinámico, También el borrador del *Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local* (versión mayo/2006) dedica un capítulo entero al “*Estatuto del Vecino*”, con el reconocimiento del derecho a participar *directamente* en la gestión municipal. Este estatuto comprende las consultas populares y las iniciativas ciudadanas, e incluso introduce la utilización interactiva de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para facilitar la participación y la relación con los vecinos o la realización de las consultas ciudadanas.

En este contexto de cambio, la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de Reforma de la Iniciativa Legislativa Popular, es una valiente contribución del Parlament de Catalunya a un compromiso por acercar *poder y ciudadanía* en el sentido más constitucional de estas palabras. El nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña acoge el fomento de la participación ciudadana como principio rector y orientador de las políticas de los poderes públicos. Podemos afirmar, pues, que la Ley 1/2006 está muy enlazada al Estatuto de Cataluña y permitirá que la regulación del derecho de iniciativa ciudadana en el ámbito local en Cataluña –comprometida en su Disposición Final 1ª– sea menos tímida y menos débil de lo que ha sido hasta ahora.

---

## Résumés

### **Le développement du droit à la participation dans le cadre législatif**

Le manque de développement du droit à la participation dans le cadre législatif est relié au manque d'outils appropriés pour le mettre en œuvre. Comme pour la plupart des droits politiques, la participation citoyenne ne peut être exercée efficacement sans la présence de canaux et de moyens adéquats. La réglementation précédente sur l'initiative législative populaire n'avait pas réussi à motiver suffisamment la citoyenneté, en partie à cause de sa complexité d'utilisation.

Face à ce fait, aussi bien le Gouvernement catalan que les gouvernements locaux et le central doivent établir des mécanismes afin de promouvoir la participation. Trois raisons justifient ce besoin. La première est de type juridico-constitutionnel vu que le système démocratique se fonde sur la participation des personnes. Loin d'être une simple déclaration de volonté, le droit à intervenir dans le déploiement des politiques publiques est un élément essentiel de notre système politique. La seconde raison est à caractère éminemment social. Pour construire des politiques publiques efficaces, il ne faut pas oublier les différents points de vue de la société. Dans un monde aussi complexe que le nôtre, la meilleure garantie d'efficacité des politiques publiques est l'approche pluridisciplinaire, avec des points de vue provenant du plus grand nombre de secteurs sociaux, économiques, professionnels.... Enfin, la troisième raison, à caractère plus politique, est d'éviter le fossé croissant entre les personnes élues démocratiquement pour gouverner et la citoyenneté qu'elles représentent.

La présence citoyenne dans l'action politique peut avoir différents degrés d'intensité. Le plus faible est de connaître et d'être informé sur ce qui est réalisé ; il y a ensuite un degré moyen qui est la demande d'information ou d'explications, par exemple sur le droit de demande ou le droit à être consulté sur certaines actions politiques. Enfin, il existe un degré de plus forte intensité où la citoyenneté ne fait pas que s'informer, demander des informations ou être consultée mais réalise en outre des apports concrets. C'est ici que se situerait l'initiative législative populaire.

Cela n'est pas facile, car la réalité est complexe ; c'est pourquoi il est nécessaire d'en faciliter l'utilisation et de déployer les moyens idéaux permettant d'y parvenir. D'où le besoin d'un rôle proactif de la part des pouvoirs publics qui ne peuvent pas se limiter à un rôle consentant simplement le droit à la participation.

## **L'initiative législative populaire dans le contexte espagnol. Référence spéciale à la Loi catalane**

En 1984 a été approuvée la Loi organique 3/1984 qui régleme les éléments essentiels de l'initiative législative populaire et qui a eu une très grande influence sur les réglementations ultérieures des Régions Autonomes. Il s'est donc produit dans toutes les Régions Autonomes un certain *suivisme* de la réglementation étatique –y compris la loi catalane qui a été l'une des dernières à être approuvée en 1995.

Pionnière dans le cadre étatique en raison de certains de ses contenus, la nouvelle Loi sur l'Initiative Législative Populaire catalane approuvée en 2006 constitue un progrès très important dans la réglementation de cette institution de démocratie participative. Un des thèmes les plus innovateurs est que le législateur catalan a élargi les ayants droit dans ce domaine, vu que la Loi légalise non seulement les personnes âgées de plus de dix-huit ans à signer mais aussi celles de plus de seize ans inscrites au recensement de l'une des communes de la Catalogne. Également, une seconde nouveauté légalise la signature des citoyens des états membres de l'Union Européenne ou d'Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse, ou ceux qui résident légalement en Espagne, conformément à la réglementation en matière d'extranéité. Il s'agit d'un progrès très important pour l'encouragement de la participation en général mais aussi au point de vue de l'intégration et l'élargissement des droits des étrangers.

Une autre nouveauté de la Loi est qu'elle diminue de 60 000 à 50 000 le nombre de signatures. En outre, la loi régleme de manière plus complète la position de la Commission de Promotion et d'autres aspects procéduraux qui supposent un meilleur traitement de ce cas de figure d'un point de vue technique. Ainsi, des représentants de la Commission de Promotion sont autorisés à comparaître auprès de la Chambre présentant l'initiative ainsi qu'à demander le retrait du texte avant le vote final lors de l'assemblée plénière ou commission. En définitive, les citoyens jouent un plus grand rôle dans la démarche du texte qu'ils ont présenté ; cependant, son approbation et configuration finale reviennent à la libre décision de la Chambre.

## **L'initiative populaire : une figure importante pour une nouvelle citoyenneté**

L'initiative populaire a été sous-estimée dans la pratique participative des premières années de la démocratie malgré ce que la Constitution exigeait aux administrations. Parmi les facteurs ayant motivé la réglementation dans le texte constitutionnel, se trouve la crise de gouvernabilité des états démocratiques, la déception par rapport à la vie politique, le besoin d'impliquer la citoyenneté dans les décisions prises au sein des administrations et qui exigent que tous les niveaux de gouvernement commencent à penser à nouveau au citoyen.

Ceci est également approprié dans le cadre local, où impliquer le citoyen dans les décisions fait croître en lui l'esprit de citoyenneté, son intérêt pour la réalité sociale et pour la politi-

que de sa ville. C'est pourquoi, sa mise en pratique et réglementation dans le cadre municipal sont très pertinentes car elles permettent de transférer à la classe politique l'insatisfaction des résultats pour une matière concrète ou l'inquiétude à l'égard d'un thème qui n'a pas été traité au préalable de manière appropriée ; de plus, c'est une manière de résoudre le distancement existant entre les représentants et les représentés.

Le besoin d'introduire d'autres formes de contrôle de l'activité administrative et législative qui fassent revenir le droit à un "bon gouvernement" justifie une loi sur l'initiative populaire qui, en même temps, permettra la participation à la commune dans un cadre jusqu'à ce moment inexistant.

Jusqu'à présent, la participation à l'élaboration de normes dans le cadre municipal était permise grâce à la procédure articulée par l'action réglementaire dans diverses phases (l'information publique, l'information aux personnes concernées de manière directe). L'initiative populaire implique un pas en avant vers cette participation, car elle permet aux citoyens de proposer eux-mêmes la matière qui sera traitée et le contenu du texte.

Le triomphe principal d'élargir l'initiative législative au cadre local dans les termes dans lesquels cette figure a été approuvée dans le cadre de la Région Autonome catalane moyennant la Loi 1/2006 est de permettre un mécanisme de contrôle direct de la citoyenneté contre l'inactivité de l'Administration, avec la répercussion médiatique que cela comporte.

La Loi 1/2006 sur l'Initiative Législative Populaire est une norme courageuse et engagée avec l'obligation des administrations d'encourager la participation citoyenne, vu qu'elle vise à introduire les débats d'intérêt pour la citoyenneté au sein des institutions législatives catalanes, et qu'elle mise clairement sur l'utilisation de cette figure par les citoyens, comme cela se dégage des aspects innovateurs de la norme. Pour cette raison, le modèle local devrait être celui à suivre au moment de proposer une réglementation habilitant l'initiative dans le cadre local, aussi bien en Catalogne que dans les autres Régions Autonomes.

### **Le droit à l'initiative citoyenne dans le cadre local**

La Loi 1/2006 naît dans un contexte de changement réglementaire dans le secteur local et doit être comprise dans le cadre du principe de proximité que recueille le préambule de la *Charte Européenne de l'Autonomie Locale* qui détermine le droit des citoyens à participer à la gestion des affaires publiques dans une administration locale efficace et en même temps proche du citoyen.

Pour bien situer les valeurs que cette Loi sur l'Initiative Législative Populaire projette dans le cadre local, nous devons analyser ce qu'a été le cadre légal de la participation citoyenne dans les vingt dernières années. Un cadre faible, très souvent débordé par la dynamique institutionnelle de nombreuses communes. Il suffit de regarder six ans en arrière pour voir les effets que produit dans notre ordonnancement juridique local la *recomman-*



*dation numéro 19/2001, du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.* Il est important de voir que l'impulsion réglementaire à la réglementation de la participation citoyenne dans le cadre local ne s'est produite qu'au moment de l'approbation de la *Loi 57/2003, sur la Modernisation du Gouvernement Local* influencée, sans doute, par la décision du *Conseil des Ministres de l'UE du 27 mai 2003, COM (2003)276, final.* Le *Livre Blanc de la Commission Européenne sur la Gouvernance*, qui promeut le principe de participation des citoyens de la conception à l'application des politiques, est également très présent actuellement.

Aujourd'hui, le *Livre Blanc pour la réforme du gouvernement local en Espagne* insiste sur les gouvernements locaux de proximité, sur la participation ; il renforce les principes d'orientation et quelques techniques (référendum, initiatives populaires) avec un sens dynamique. En outre, le premier *avant-projet de la Loi de Base sur le Gouvernement et l'Administration Locale* (version mai/2006) consacre un chapitre au "*Statut de l'Habitant*", avec la reconnaissance du droit à participer *directement* à la gestion municipale. Ce statut comprend les consultations populaires et les initiatives citoyennes et il introduit même l'utilisation interactive des Technologies de l'Information et la Communication (TIC) pour faciliter la participation et la relation avec les habitants ou la réalisation des consultations citoyennes.

Dans ce contexte de changement, la *Loi 1/2006, du 16 février, sur la Réforme de l'Initiative Législative Populaire*, est une contribution courageuse du Parlement de Catalogne à un engagement d'approuver "*pouvoir et citoyenneté*" dans le sens le plus constitutionnel de ces mots. Le nouveau Statut d'autonomie de Catalogne recueille l'encouragement de la participation citoyenne comme un principe directeur et d'orientation des politiques des pouvoirs publics. Nous pouvons donc affirmer que la *Loi 1/2006* est bien reliée au Statut de Catalogne et permettra à la réglementation du droit à l'initiative citoyenne dans le cadre local en Catalogne – engagée dans sa *Disposition Finale 1<sup>e</sup>* – d'être moins timide et moins faible que ce qu'elle l'a été jusqu'à présent.

---

# Abstracts

## **The development of the right to participation in the legislative sphere**

The under-development of the right to participation in the legislative sphere is related to the lack of suitable tools to implement it. As occurs with most political rights, citizens' participation cannot be properly exercised without suitable channels and media. Hitherto, legislation on popular legislative initiative had failed to motivate citizens sufficiently, partly due to its complexity of use.

Thus, both the Catalan Government and local and central government must set up mechanisms to promote participation. Three reasons justify this need. The first is legal and constitutional in nature, since the democratic system is based on popular participation. The right to intervene in the implementation of public policies, far from being a mere declaration of good will, is a pivotal element in our political system. The second is eminently social. The different views of society must be taken into account if we are to build efficacious public policies. In a complex world such as ours, the best guarantee of efficacy in public policies is the multidisciplinary approach, with inputs from the greatest possible number of social, economic, professional sectors... And finally, the third, more political in nature, is to avert the growing gap between people chosen democratically to govern and the citizens they represent.

Popular presence in political action should have different degrees of intensity: the lowest: knowledge, being informed of what is being done; an intermediate degree would be requesting information or explanations, such as the right to petition or the right to be consulted vis-à-vis certain public actions. Finally, there is a degree of greater intensity in which citizens are not only informed, or ask for information or are consulted, but rather make specific contributions. This is where popular legislative initiative lies.

It is not easy, because reality is complex, which is why it is necessary to facilitate its use and implement the ideal means to allow it. This calls for a proactive role by the public powers, who have to be more than mere consenters of the right to participate.

## **The popular legislative initiative in the Spanish context. Special reference to Catalan law**

The Organic Law 3/1984 was enacted in 1984, regulating the popular legislative initiative, which regulated the essential elements of popular legislative initiative and had a major influence on subsequent autonomous regulations. From this it may be gathered that all the Autonomous Communities *emulated* the state regulation –including the Catalan Law, one of the last to be enacted, in 1995.

The new Catalan Popular Legislative Initiative Law enacted in 2006 heralds a major step forward in the regulation of this institution of participation-based democracy and is a forerunner in Spain in some of its contents. One of the most innovative questions is that the Catalan legislator has broadened the stakeholders in this sphere, since the Law not only empowers over-eighteens to sign, but also anyone above the age of sixteen registered on the census in any town in Catalonia. Moreover, and as a second novelty, citizens of member states of the European Union or Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland are allowed to sign, or anyone with legal residence in Spain according to the legislation on foreigners. It is an important step forward in promoting participation in general, and also from another standpoint: the integration and increase in rights for foreigners.

Another new development in the Law is that it reduces the number of signatures from 60,000 to 50,000. Moreover, the law provides a more comprehensive regulation of the promoting commission and other procedural aspects that provide a better treatment from the technical standpoint. It also empowers representatives of the Promoting Commission to appear before Parliament to present the initiative, as well as request the withdrawal of the text before the final voting in the plenary session or in the commission. In a few words, it affords the citizens that have submitted the text a greater role in the proceedings and formalities, although approval and final configuration are left freely up to Parliament.

## **The popular initiative: an important figure for new citizens**

Popular initiative was underestimated in the participative practice in the early years of democracy, despite the existence of this demand upon the administrations in the Constitution. The factors that led to regulation in the text of the constitution include the governability crisis of democratic states, disenchantment with politics, the need to engage citizens in decisions taken by administrations and which require all levels of government to begin to think more about the citizens.

This is also particularly suitable in the local sphere, where engaging citizens in decision-making increases their sense of citizenship, their interest in social reality and in the politics of their city. Thus, its implementation and regulation in the municipal setting is very convenient because it makes it possible to convey dissatisfaction with results in a given issue or question or concern about a question that has not been addressed properly to the political echelons; it is also a way of bridging the gap between representatives and the represented.

The need to bring in other forms of control of administrative and legislative activity that bring back the right to “good government” justifies a law on popular initiative which at the same time permits participation in the municipality in a previously non-existent field.

Hitherto, participation in the drafting of regulations at municipal level was rendered possible by virtue of the selfsame procedure articulated for regulatory action in different phases (public information, information to those affected). Popular initiative heralds a

further step towards this participation by allowing citizens to propose the subject or question to be addressed and the actual content of the text.

The main triumph in extending legislative initiatives to the local level in the terms in which this figure has been approved for Catalonia by means of Law 1/2006 is that it permits a direct mechanism of control for the citizens versus the inactivity of the Administration, with the subsequent media impact.

Law 1/2006 on popular legislative initiative is a brave law which is committed to the administrations' obligation to foster citizens' participation, since it seeks to bring debates that interest the citizens into the Catalan legislative institutions, and constitutes a clear commitment to the use of this possibility by the citizens, as is borne out by the innovative aspects of the law. Therefore, it should be a blueprint for the proposal of a regulation empowering local initiative in Catalonia and in the other autonomous communities.

### **The right to citizens' initiative at local level**

Law 1/2006 emerges within a context of regulatory change in the local sector, and has to be viewed in the light of the framework of the principle of proximity addressed by the Foreword of the *European Charter of Local Self-Government* on establishing citizens' right to participate in the management of public affairs in a local administration that is both efficacious and close to them.

To properly gauge the value that this Popular legislative initiative Law provides for the local setting we must analyse the legal framework of citizens' participation over the last twenty years. A feeble framework, oftentimes overwhelmed by the institutional dynamics of many municipalities. It would suffice to go back a mere six years to see the effect of *recommendation 19/2001, of the Committee of Ministers of the Council of Europe on our legal system*. It is relevant that no legislative impulse was given to the regulation of citizens' participation at local level until the enactment of *Law 57/2003, on the Modernisation of Local Government*, undoubtedly influenced by the decision of the *EU Council of Ministers of May 27, 2003, COM (2003) 276, final*. The *European Commission's White paper on Governance*, which fosters the principle of citizens' participation from conception through to the implementation of policies, also looms large over the current state of affairs.

Now, the *White Paper for the reform of local government in Spain* insists upon proximity and participation in local governments; it reinforces the underpinning principles and certain dynamic techniques (referendum, popular initiatives). Also, the draft bill of the *Basic Law of Government and Local Administration* (version May/2006) dedicates a whole chapter to "*The Neighbours' Statute*", recognising the right to direct participation in municipal management. This statute comprises popular consultations and citizens' initiatives and even brings in the interactive use of information and communication technologies (ICT) to facilitate participation and relationships between residents or for consultation by the citizens.

In this context of change, Law 1/2006, of February 16, on the Reform of popular legislative initiative, is a brave contribution by the Parliament of Catalonia to the commitment to bringing *power and citizens* closer together in the most constitutional meaning of these words. The new Statute of Autonomy of Catalonia embraces the promotion of citizens' participation as a guiding principle driving the policies of the public powers. We may therefore say that Law 1/2006 is firmly embedded in the Statute of Catalonia and will contribute to making the regulation of the right to citizens' initiative at local level in Catalonia –included in its Final Disposition 1– less timid and lukewarm than it has been hitherto.



