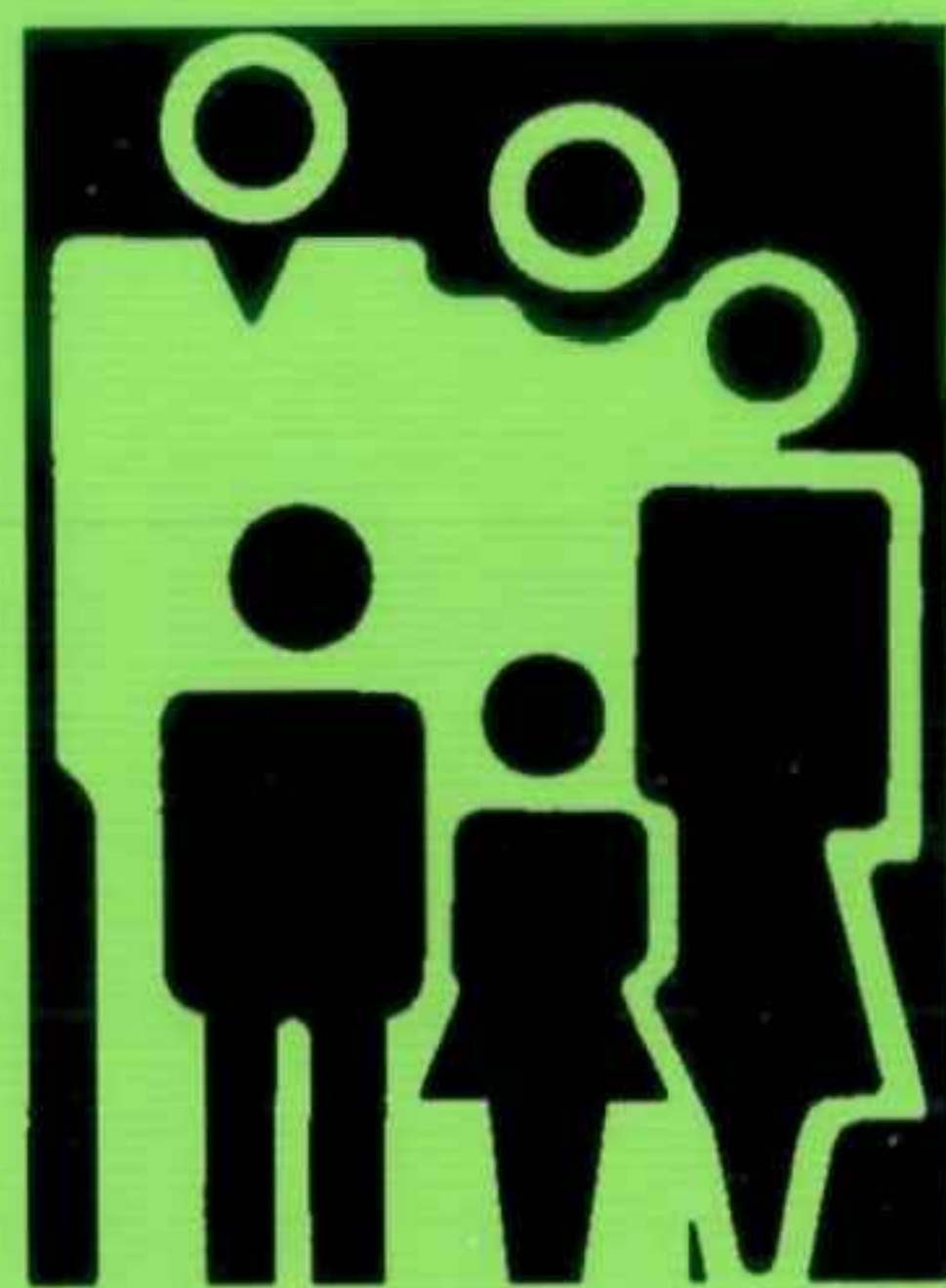


FERRAN CAMPS

Iniciativa legislativa popular



Polítiques 19

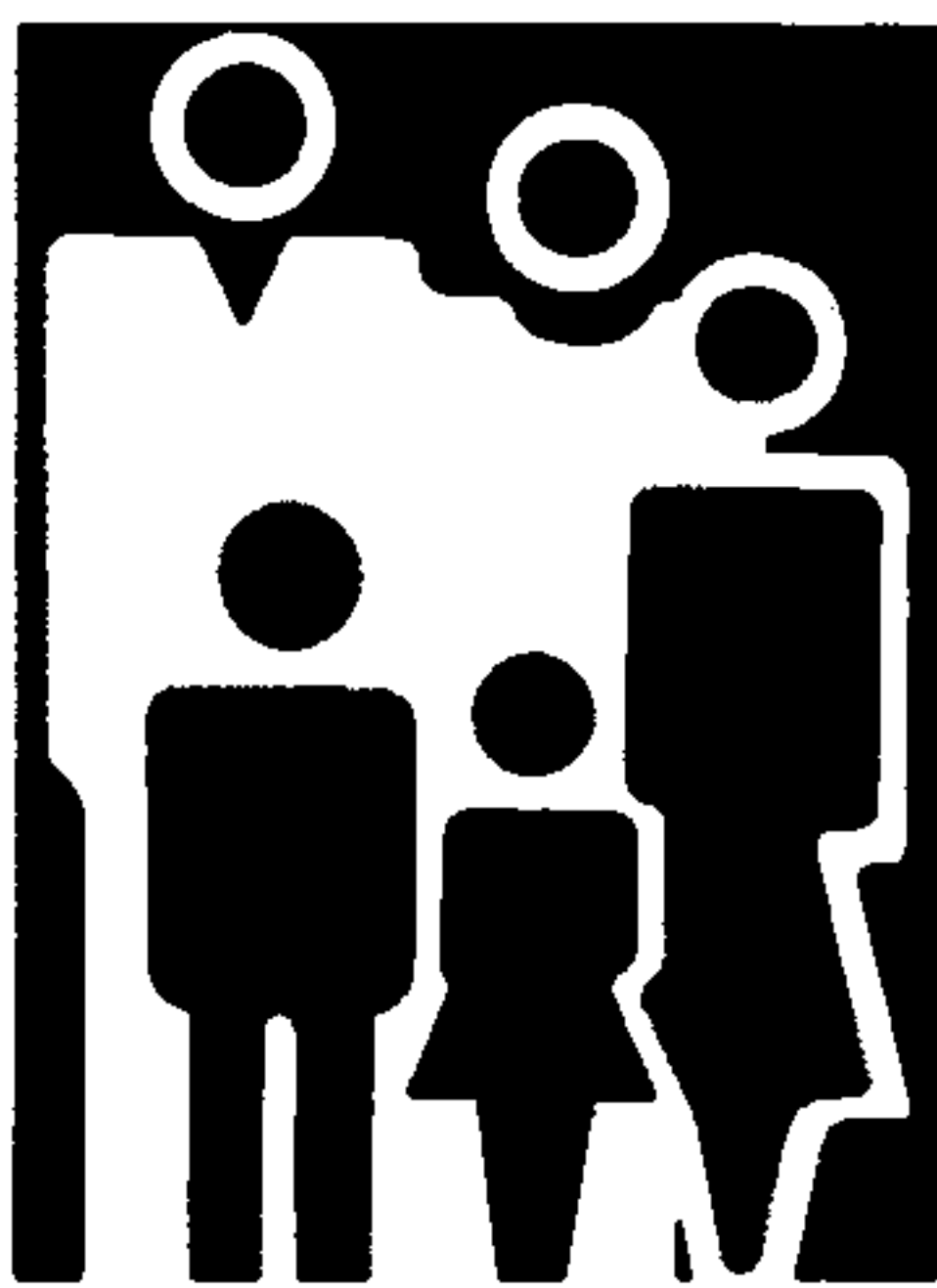
Llibres apareguts en aquesta col·lecció

1. «ELS ESTRANGERS A ESPANYA»
M. Carrillo, H. García Morago,
J. M.^a Manté, J. Pascual.
Coordinació: Marc Carrillo.
Setembre 1992.
2. «LA LLENGUA ALS PAÏSOS CATALANS»
J. Ginebra, A. Mollà, J. Melià, R. Ganyet,
M. Valls, F. Ricart, R. Caria.
Coordinació: Isidor Marís.
Octubre 1992.
3. «LA LLIBERTAT INDIVIDUAL I ELS SEUS
LÍMITS»
Xavier Arbós i Josep M.^a Castellà.
Desembre 1992.
4. «L'HABITATGE A CATALUNYA»
Equip d'Assessorament per a la Rehabilitació
d'Habitatges. EARHA
Març 1993.
5. «LES POLÍTIQUES INTERNACIONALS
DE RESPOSTA AL CANVI GLOBAL EN EL
MEDI AMBIENT»
Manuel Ludevid.
Octubre 1993.
6. «UN NOU MARC PER A LA POLÍTICA
D'HABITATGE A CATALUNYA (1982-1992)»
Carme Trilla.
Octubre 1993.
7. «L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA
A CATALUNYA; UN MODEL
D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL»
Isabel Rueda i Xavier Sanclimens.
Juliol 1994.
8. «UNA DEMANDA SOCIAL DELS JOVES:
ELS HABITATGES PROTEGITS»
Equip d'Assessorament per a la Rehabilitació
d'Habitatges. EARHA.
Setembre 1994.
9. «ÈXIT I FRACÀS ESCOLAR A CATALUNYA»
Centre d'Iniciatives i Recerques Europees a
la Mediterrània.
Desembre 1994.
10. «ELS PROGRAMES D'IMMERSIÓ ALS
TERRITORIS DE LLENGUA CATALANA»
Josep M.^a Artigal (Coordinador).
Maig 1995.

Iniciativa legislativa popular

Ferran Camps

Iniciativa legislativa popular



Polítiques 19



Editorial Mediterrània

La col·lecció *Polítiques* publica informes que analitzen quina política es fa actualment sobre una qüestió rellevant de la nostra societat.

La reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, compresos la reprografia i el tractament informàtic, resta rigosament prohibida sense l'autorització dels propietaris del «copyright», i estarà sotmesa a les sancions establertes a la llei.

Primera edició: juny del 1997

© Fundació Jaume Bofill, 1997

Provença, 324, 1r.

08037 Barcelona

© d'aquesta edició: Editorial Mediterrània, S.L.

Guillem Tell, 15, entl.

08006 Barcelona

Tel. 218 34 58 - Fax 237 22 10

Disseny de la coberta: Narcís Comadira

Fotocomposició: Josep Poca, «Al Vent», Bonastre (Baix Penedès)

ISBN: 84-89622-53-1

DL: B-20.909-97

Impressió Romanyà Valls, Capellades (Anoia)

Imprès a Catalunya - *Printed in Catalonia*

PRESENTACIÓ

El treball que teniu entre les mans és el resultat de l'encàrrec que la Fundació Jaume Bofill va fer a Ferran Camps. L'objectiu del treball era oferir informació sobre un dels instruments de participació ciutadana contemplats en alguns sistemes democràtics, entre ells a l'Estat espanyol, com són els mecanismes reguladors de la iniciativa legislativa popular.

L'aprofundiment dels valors democràtics i el perfeccionament de la democràcia és un dels eixos d'actuació de FUS, Grup de Fundacions. Disposar d'informació exhaustiva sobre el que possiblement és el mecanisme més avançat de participació ciutadana, si deixem de banda les convocatòries i les consultes referendàries, és una eina molt important per plantejar en el futur nous reptes i nous mecanismes de participació.

El debat sobre la millora i el perfeccionament dels sistema democràtic no és nou ni s'esgotarà en els propers anys. Per definició, la democràcia és perfectible, millorable, i això requereix un esforç permanent per innovar i dibuixar nous escenaris. La participació continua sent el nucli central sobre el qual s'ha de sostenir qualsevol millora del sistema. Per això, saber aprofitar, avui, els instruments legalment ja existents, com ara la iniciativa legislativa popular, és un requisit per continuar avançant.

En aquest sentit, el treball de Ferran Camps pot ser de molta utilitat. No només pels estudiosos del tema des de l'acadèmia, sinó també per aquelles persones disposades a fer que la participació democràtica impregni la nostra quotidianitat.

FUNDACIÓ JAUME BOFILL

EN MEMÒRIA DE JOSEP BORRÀS

[...] por político entiendo: «Hacer y estar antes que decir».

Intervenció de Felipe Aranguren
en l'acte homenatge a
José María Valverde el 8 d'octubre de 1996.

AGRAÏMENTS

Vull agrair a amics i amigues la seva gran col·laboració tant en arts gràfiques com lingüístiques. Vull agrair a tots i a totes les protagonistes de les propostes d'ILP com a les documentalistes la imprescindible ajuda prestada en aquesta recerca. Per últim, em cal agrair a la Fundació Jaume Bofill la publicació d'aquest treball.

INTRODUCCIÓ

En les propostes que *des de baix* s'han propugnat sobre la participació ciutadana, el problema de la democràcia ha ocupat un lloc central. La lluita per la democràcia directa s'ha inspirat en les experiències més avançades de la història. Darrere d'aquests processos hi ha hagut sempre la voluntat de substituir la dimensió vertical de l'acció política (governant-governats) per una altra d'horitzontal, entre iguals.

El que segueix és una recerca realitzada sobre *Iniciativa legislativa popular* (ILP), una reflexió al voltant d'un mecanisme que incrementa la participació democràtica dels ciutadans, que permet a una part del cos electoral la possibilitat d'instar una acció legislativa.

La ILP és una figura institucional que incideix en l'actualitat i pot ser estudiada sota l'enfocament de problemes i debats contemporanis, com són la crisi del principi de representació o la discussió sobre els drets dels ciutadans.

Els estudis sobre democràcia i crisi de representació tendeixen a subestimar la democràcia directa, mentre acostumen a oblidar-se dels mecanismes que incrementen la participació dels ciutadans en el marc institucional, la qual cosa denota feblesa de la regulació normativa que possibiliti un exercici pràctic, fent-la creïble com institució de participació real dels ciutadans.

La concepció dominant de la doctrina emmarca l'expressió de la sobirania popular a través de la representació exclusiva dels partits polítics, sense buscar alternatives fora d'aquest marc a la crisi de representació.

El treball s'interroga sobre el paper que desenvolupa actualment la institució de la ILP. Proposa dues línies de reflexió: la crítica a la política representativa i la crítica als mecanismes reguladors de participació directa dels ciutadans.

No es pretén un estudi encaminat a donar solucions «viables» dins el marc jurídic i polític establert. És a dir, no hi és contemplada la perspectiva d'una possible transformació dels mecanismes de participació institucional dels ciutadans per part de les elits polítiques.

Pensar, avui dia, que les elits polítiques poguessin estar en disposició de modificar l'actual sistema de representació, per un altre on la participació tingués un joc decisor real, conduiria a un plantejament idealista.

En tot cas, el que ens sembla una reflexió *utòpica*, d'interès, és aprofundir com, donant la volta a l'actual marc institucional, s'estableixen mecanismes de participació que trenquin amb l'estrenyiment de la democràcia. Aquesta és la idea de fons que condueix el treball.

Si bé és cert que hi ha diversos estudis que analitzen la ILP, són pocs els encaminats a aprofundir en el dret comparat, i menys encara els que aprofundeixen en l'exercici pràctic de la institució i algunes de les seves conseqüències. Pel que fa a l'Estat espanyol i les diverses Comunitats autònomes, el dèficit és total, quasi desèrtic, en concret pel que fa a l'estudi del seu exercici pràctic.

La reflexió sobre la democràcia directa no deixa de tenir interès en si mateix; però més enllà d'una referència genèrica, el treball pretén fer coneixedor el lector de la regulació normativa establerta en diversos països, d'una manera àmplia si bé no excessivament exhaustiva, per poder encaminar-lo a un altre objectiu de l'estudi: donar a conèixer l'exercici pràctic i la interacció amb alguns actors polítics.

La primera part del treball fa un repàs a les diverses concepcions respecte a la democràcia directa i examina, més en concret, els arguments de dos corrents polítics, elitististes i participacionistes, respecte a la democràcia directa. Aquestes concepcions permeten conèixer els punts a favor i en contra del seu exercici. Planteja problemes als elitistes per a la governabilitat del sistema, mentre que per als participacionistes és un element d'innovació i renovació del sistema. La proposta de la democràcia de deliberació posa l'accent en el procés previ a la decisió tot incidint en la informació i la formació del ciutadà.

Altres referències ens conduiran als principis rectors de la sobirania popular i la relació amb la ILP tot cercant una definició. La distinció dels dos instruments que faciliten l'increment de la participació ciutadana, el referèndum i la ILP, i les diferents formes de participació del cos electoral mitjançant la ILP, obriran les portes a l'apartat següent:

L'estudi de la ILP als diferents països es desenvolupa en una interrelació que permet veure la regulació normativa i les conseqüències de la seva configuració; hi podem distingir tres punts d'anàlisi:

1. La perspectiva juridicopolítica en el dret comparat.
2. L'exercici pràctic en els sistemes polítics.
3. Els actors polítics.

La segona part fa referència a l'Estat espanyol, s'hi examina el marc normatiu estatal i el de les diverses Comunitats autònomes, i dóna a conèixer l'expressió pràctica del seu exercici.

El final d'aquest recorregut ens portarà a Catalunya, la darrera Comunitat autònoma que ha desenvolupat la ILP.

A la tercera part, podem distingir dues perspectives. La primera, descriptiva, farà referència als casos d'Alemanya, Àustria, Liechtenstein, Argentina, Mèxic i Veneçuela. La segona tindrà un caràcter més valoratiu dels casos d'Itàlia, Suïssa i EUA, on un major desenvolupament de la ILP permet una anàlisi més acurada.

El treball es clou amb algunes reflexions i consideracions que permetran delimitar les possibilitats de la pràctica de la ILP.

Tanmateix, no desaprofitarem l'ocasió de realitzar algunes reflexions i consideracions que serveixin per emmarcar aquesta institució, amb l'objectiu d'esbrinar

si pot encabir-se en el marc indicat una actuació que permeti la relació entre democràcia directa i democràcia representativa. Tot això, però, dins la perspectiva d'una crítica que cerqui mecanismes de participació directa més enllà dels que ja són establerts, que promogui reflexions al voltant del malestar democràtic i que situï la democràcia com l'esperança d'una nova era.

Hem volgut examinar preferentment el marc normatiu i extreure experiències del seu exercici pràctic. Resten per aprofundir els temes més amplament relacionats amb el sistema polític: el paper de les minories, els moviments socials i l'elit política, el rol dels mitjans de comunicació, el comportament dels ciutadans, el significat del vot, la realització de les demandes; en definitiva, com afecta a l'estabilitat, legitimació i innovació del sistema. Altres vies d'anàlisi poden encaminar-se a la recerca de la relació entre democràcia directa i estructura de l'Estat.

Així, doncs, cal mostrar aquelles vies d'anàlisi que poden enriquir i mostrar tant la possibilitat com la contradicció de la participació ciutadana en concret i l'ús d'aquesta institució en concret, tot i que la recerca queda oberta.

FERRAN CAMPS

Barcelona, 8 de març de 1997

Primera part

CAPÍTOL 1

EL DEBAT SOBRE LA DEMOCRÀCIA DIRECTA

1.1. El debat sobre la democràcia directa

a) *Elitistes contra participacionistes*

El debat actual sobre les funcions de la democràcia directa reflecteix, de fet, un vell dilema de la teoria política: la tensió entre dues concepcions de la democràcia. Una, *elitista*, és a dir, que privilegia l'eficàcia de decisió i considera que no cal multiplicar les ocasions i els canals de participació.¹ La segona, *participacionista*, que valora les possibilitats d'accés de les diferents demandes al sistema de decisió.²

Segons els elitistes, com Schumpeter,³ aquest tipus de democràcia pren el relleu de la teoria clàssica, ja que no és adequada per als països moderns. L'assimilació de la democràcia directa a la teoria clàssica és errònia, segons assenyalava Pateman.⁴ No hi ha una única teoria de la democràcia, n'hi ha dues: la teoria de la democràcia representativa i la teoria de la democràcia participativa o directa.

Per uns la pregunta és si és positiu o negatiu per a la governabilitat, per altres si contribueix o no a la participació en les decisions.

La tensió entre elitisme i participacionisme apareix al voltant dels límits de la delegació i correlativament sobre les fronteres de l'exercici de la ciutadania, grau

1. Les crítiques a la democràcia directa vénen d'antic; ja el mateix Plató, en la *República*, posava en dubte la democràcia directa atenesa valorant que solament una minoria, dotada de saviesa i experiència, tenia legitimitat per governar. Segons el filòsof grec, el poble actua de manera impulsiva, sense experiència ni coneixements per gestionar els assumptes de la ciutat.

2. C. B. Macpherson, *La democràcia liberal y su época*, Madrid, 1982, pàg. 113 i ss.

3. Schumpeter dóna una nova definició de democràcia: «El mètode democràtic és el sistema institucional, que comporta la presa de decisions polítiques, amb el qual els ciutadans adquireixen el poder de resoldre sobre les seves decisions com a desenllaç d'una lluita concurrent portada a terme amb els vots del poble». Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, 1968, pàg. 364.

4. Carole Pateman. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, 1970.

5. Una discussió de les crítiques i contraarguments, refutant les crítiques, vegeu Cronin, *Direct Democracy*, Cambridge, 1989, pàgs. 224-251; Pateman, *op. cit.*, pàgs. 1-44.

d'inclusió o exclusió en els processos polítics.⁵

Pel corrent elitista, la democràcia és un conjunt de regles, car es tracta d'un mètode sense fins ni continguts.

En canvi, pel corrent participacionista la necessitat de reduir distàncies entre democràcia política i democràcia social i econòmica, comporta la necessitat de complementar els mecanismes representatius en el pla polític amb manifestacions de democràcia directa.

Aquest debat es personifica avui en l'oposició entre Dahl⁶ i Sartori.⁷ La qüestió de fons és la dosificació entre democràcia i eficàcia,⁸ per tal d'assegurar l'estabilitat dels sistemes polítics. Per Dahl, l'actual pèrdua de legitimitat dels governants prové de la derivació tecnocràtica. La dosificació s'ha de complir a fi d'establir lligams més directes amb l'electorat, introduint elements de democràcia directa en els dispositius constitucionals de les democràcies liberals. Sartori s'oposa a aquesta possibilitat, perquè considera, al contrari, que el perill principal i l'explicació de la pèrdua de legitimitat actual dels governants resideix en l'existència d'una derivació participacionista.

En termes d'anàlisi sistèmica, la concepció elitista privilegia l'eficàcia, la qualitat dels *outputs* i la capacitat de reacció del sistema, que no ha de cedir a les demandes, mentre que la participacionista posa l'accent en la legitimitat, en la presa de decisions, en els *inputs*.

La teoria elitista destaca que els mecanismes institucionals de democràcia directa produeixen distorsions en el treball dels governants.⁹

La democràcia directa i, concretament, la ILP pot representar un excés d'*inputs* per al sistema. La ILP és un mecanisme que introdueix una dosi d'incertesa, perquè tendeix a pertorbar d'una manera imprevista, cosa que pot capgirar l'agenda política inopinadament.¹⁰

Pels neoconservadors, contraris a qualsevol política social, la major quantitat de demandes configura un excés d'*inputs* dins el sistema polític, i produeixen una inflació de reivindicacions que no poden ser assumides pel sistema.

Aquesta és, pels elitistes, una mostra més de la irresponsabilitat dels ciutadans en no ser conscients de la sobrecàrrega del sistema, si bé les elits¹¹ tenen una visió de l'autolimitació. Pels elitistes, una major participació, i concretament la ILP, genera una sobrecàrrega en el sistema i, en conseqüència, les elits polítiques no han de ser sensibles a les pressions o necessitats dels ciutadans.¹²

6. Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, 1992.

7. Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Madrid, 1992.

8. Giner i Arbós, *La gobernabilidad, esdevenidor de les societats modernes*, Barcelona, 1990, pàg. 21 i ss.

9. Per Schumpeter, en els països en què la vida política és complexa, la democràcia directa no pot funcionar. Schumpeter, *op. cit.*, pàg. 367.

10. Yannis Papadopoulos, «Fonctions et dysfonctions de la démocratie référendaire». Comunicació al Congrés Mundial de l'ASIP, Berlín, 1994, pàg. 17.

11. Per Schumpeter, la democràcia es redueix a una competició entre elits. Schumpeter, *op. cit.*, pàg. 367.

12. Vegeu Crozier, *The Crisis of Democracy*, Nova York, 1975.

Manca als ciutadans el que Offe i Preuss¹³ anomenen «recursos morals», com l'ètica de responsabilitat i la voluntat d'autolimitació, les quals són més necessàries que mai en la gestió de les societats complexes.

La concepció elitista no confia en el ciutadà i considera que l'especialització i professionalització dels càrrecs polítics és inqüestionable.¹⁴ Els ciutadans no són bons per decidir perquè estan mal informats i poc interessats i, el que encara és pitjor, són incompetents: no despleguen grans esforços per prendre decisions polítiques, car una veu individual té poc pes. Els ciutadans, mal informats o incompetents,¹⁵ no decideixen veritablement amb coneixement de causa, sinó sota l'efecte d'eslògans reductors, maniqueus, que simplifiquen excessivament els reptes.

La participació del poble, segons la concepció elitista, en l'elaboració de la decisió exigeix una simplificació exagerada¹⁶ del joc polític per afrontar la incapacitat dels ciutadans. És més, la democràcia directa engendra una dramatització desmesurada del joc polític, la qual cosa implica decisions desconsiderades i lamentables. Els ciutadans no són prou competents ni estan interessats en la política perquè estiguin a l'alçada de la democràcia directa.¹⁷

Segons aquesta noció de la democràcia, ja no és el govern del poble qui constitueix l'element central, sinó la concurrència de les elits polítiques per atreure's el sufragi del poble. El paper dels ciutadans es limita a l'elecció dels seus representants, a la reelecció de les elits polítiques.

La manca de participació del poble i la seva apatia política no constitueixen cap problema; al contrari, com que la majoria de ciutadans són irracionals i autoritaris és millor que participi poc i deleguin les decisions i actuacions polítiques a les elits racionals i liberals.

Aquesta tesi, contrària a la participació ciutadana, suposa lògicament la paradoxa d'una democràcia sense gaires ciutadans.

Aquesta concepció ha estat criticada pel seu menyspreu al ciutadà, que és percebut com a poc responsable. Habermas,¹⁸ per exemple, escriu que «des d'un

13. Offe i Preuss, «Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage "efficace" des ressources morales?», *Futur Antérieur*, núms. 2 i 3 (París, 1990), pàgs. 80-99.

14. L'argument principal per sostenir la professionalització de la política contra un augment de la participació és la «incompetència» dels qui no són professionals de la gestió pública.

15. Per Montesquieu, el poble no té la preparació suficient per poder decidir els problemes concrets que planteja el govern, ni el temps necessari per exercir les tasques de govern.

16. Weber, per exemple, valora que la democràcia directa pot existir en un grup local o restringit de membres, on les tasques administratives són relativament simples o estables, els seus membres acusen poc les diferències socials i on s'espera un mínim nivell de formació per dur a terme els judicis en matèria política. Max Weber, *Economía y sociedad*, Mèxic, 1969, pàg. 546.

17. Thomas E. Cronin, refutant aquesta teoria, diu «els ciutadans no són tan competents com s'esperaria que fossin, però no són tan irracionals i mal informats com pretenen els adversaris de la democràcia directa». *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, 1989, pàg. 87.

18. Habermas, «Concepto de participación política», a W. Abendroth y otros, *Capital y sociedad autoritaria*, Fontanella, Barcelona, 1973, pàgs. 15-61.

punt de vista normatiu, aquesta defensa de la racionalitat contra la sobirania popular és contradictòria: si l'opinió dels electors és irracional, aleshores la seva elecció de representants no ho és menys».

Com es pot entendre, si els ciutadans són prou competents per escollir els seus representants, no ho són per prendre bones decisions?

Els defensors d'una concepció participacionista remarquen que la participació popular fa augmentar la legitimitat de les decisions, siguin quines siguin, cosa que, a més, té conseqüències pràctiques, especialment per a la seva aplicació. Com més individus, instàncies i actors hi diguin la seva, menys importants seran les exterioritats que puguin causar una decisió. No podem parlar, per tant, d'excés de democràcia, ja que la consulta i la participació dels interessats poden actuar com a element d'aprenentatge de les elits, indicant-los, a vegades, que la seva visió del món és inapropiada i les seves opcions impracticables.¹⁹

Pels participacionistes, la democràcia directa permet, per una banda, a alguns grups de ciutadans portar una qüestió dins l'agenda política. D'altra banda, tots els ciutadans, i no només l'elit política, són cridats a reflexionar sobre diversos assumptes polítics.²⁰

Així, la ILP introdueix procediments institucionals que afavoreixen alhora el desenvolupament de processos de formació de l'opinió dins l'espai públic, i permet un cert reequilibri dels recursos del poder en favor dels actors marginats.²¹

La ILP genera innovació, introdueix una certa dosi de varietat en el sistema polític de presa de decisions. El mecanisme de la ILP permet trencar el monopoli de la representació dels partits i dels grans grups d'interès.²²

b) *Democràcia deliberativa*

El debat entorn de la democràcia deliberativa²³ reproduïx la polèmica entre elitistes i participacionistes.

Elitistes com Burke i Hamilton han defensat la centralitat de la deliberació política, ni que sigui per un grup reduït o una elit selecta, capaç de dur a terme una deliberació regular i prendre mesures concretes, coneixent i tenint en compte els interessos dels seus representats.²⁴

Segons el model de la democràcia de deliberació, una decisió no és legítima

19. Andreani, «Démocratie représentative, démocratie délégative, démocratie directe», *Critique Communiste*, núm. 98, pàgs. 33-44.

20. Yannis Papadopoulos, «Problématique du colloque: Le point sur la démocratie directe», *Présent et avenir de la démocratie directe*, Ginebra, 1994.

21. Vegeu Pateman, *op. cit.*, pàg. 103 i ss., i Cronin, *op. cit.*, p. 246 i ss.

22. Kriesi, *Citoyenneté et démocratie directe*, Zuric, 1993.

23. James Fishkin. *Democracia y deliberación*, Barcelona, 1995.

24. Roberto Gargarella, *Nos los Representantes*, Buenos Aires, 1995, pàg. 137.

quan representa la voluntat general sinó en la mesura que ella constitueix el resultat de deliberacions en què tots els ciutadans participen lliurement.²⁵

Per Jáuregui, la participació política no té lloc tant en el moment de la manifestació de la voluntat del poder, com en el procés de formació d'aquesta voluntat i la garantia que aquesta es durà a la pràctica correctament. En altres paraules, la democràcia participativa no suposa tant la participació directa en l'acte final d'adopció de decisions polítiques, com la participació en el procés de decisió que porta posteriorment a les decisions definitives.²⁶

El punt de partida, per Habermas, és la idea que el procediment democràtic, la qualitat del procediment o el mètode de deliberació col·lectiva que precedeix una votació popular depèn essencialment de l'organització i funcionament de l'espai públic, és a dir, del sistema de comunicació, en el qual es constitueix l'opinió pública. Des d'un punt de vista normatiu, el concepte de democràcia deliberativa no fa doncs referència solament a les institucions formals de l'Estat de dret, sinó també als processos de comunicació i decisió no institucionals.²⁷

La concepció deliberativa es dota d'un element central, el procés polític de formació de l'opinió i la voluntat comuna, però sense entendre com a secundari l'estructuració de l'Estat en termes d'Estat de dret. Per a la concepció deliberativa, els drets fonamentals i els principis de l'Estat de dret són una resposta conseqüent a la qüestió de com realitzar l'exigent pressupost comunicatiu del procés democràtic.²⁸

El procés democràtic està caracteritzat, per principi, per un resultat obert i incert, el resultat d'aquest procés depèn del desenvolupament del propi procés. En altres termes, el procés deliberatiu que precedeix la deliberació democràtica constitueix una part integrant de la forma de decisió, el procés ajuda a la millora en la presa de decisions.²⁹

En aquestes condicions, la decisió desemboca més o menys directament en un procés deliberatiu; dit d'una altra manera, és aquest procés que permet finalment als ciutadans de formar-se una opinió en relació a l'assumpte en qüestió. Així, les decisions individuals dependran de la competència cívica dels ciutadans.³⁰

En aquesta perspectiva, la participació té una funció protectora que permet un mínim de control de les elits polítiques, tot obrint nous espais a la participa-

25. Hanspeter Kriesi, «Le défi à la démocratie directe posé par les transformations de l'espace public», *Présent et avenir de la démocratie directe*, pàg. 31 i ss.

26. Gurutz Jáuregui defensa la «democràcia participativa», sense equiparar-la a la democràcia directa o semidirecta. Per Jáuregui, s'han d'obrir espais participatius o aprofundir en els existents (entre els quals s'ha d'incloure la ILP i el referèndum) amb l'objecte de procedir a un enfortiment de la democràcia. Gurutz Jáuregui, *La democràcia en la encrucijada*, Barcelona, 1994, pàg. 122 i ss.

27. Jürgen Habermas, «Tres modelos de democracia sobre el concepto de una política deliberativa», *Debats*, núm. 39 (València, 1992), pàg. 18 i ss.

28. Jürgen Habermas, *op.cit.*, pàg. 22.

29. Roberto Gargarella, *op.cit.*, pàg. 136.

30. Hanspeter Kriesi, amb referència a l'impacte dels mitjans de comunicació en les decisions individuals, *op. cit.*, pàg. 40.

ció dels ciutadans per tal de controlar l'activitat de les elits.³¹ En el cas ideal, la decisió democràtica neix d'una deliberació col·lectiva en la qual participen tots els ciutadans.³² Aquest procés és al mateix temps col·lectiu i individual: cadascú reflexiona sobre la millor decisió a prendre;³³ simultàniament, la reflexió de cada persona està influenciada per l'entorn d'aquest individu.

El debat polític ha d'ésser obert a tots els potencialment afectats; i el fet que el debat pugui estar concentrat en uns pocs escollits, és vist com un problema i no pas com una virtut del sistema,³⁴ al contrari de la concepció elitista on només uns pocs són cridats a reflexionar i prendre decisions.

La democràcia deliberativa, si bé obre un procés més complicat, desenvolupa mecanismes de concertació que permeten reduir les exterioritats causades, disminuir la incertesa, i pot incitar els polítics a la prudència de no sobreestimar la capacitat del sistema polític. Aquesta també pot ser vista com un element d'integració, ja que els mecanismes referendaris poden reforçar les elits polítiques.³⁵

Des d'una perspectiva elitista té avantatges perquè pot implicar legitimitat, la integració de l'oposició; la institució referendària pot donar força a la ciutadania i integrar-la, canalitzant les oposicions tot obrint i integrant nous camins.

La relació pot constituir un doble perill, un per la participació, un altre per la integració. Són precisions contraposades, perquè els mecanismes referendaris poden ser concebuts de diferent manera com a mecanismes d'integració, funcionals per als de dalt i disfuncionals per a l'oposició, a través de la canalització i desnaturalització de les reivindicacions del sistema.³⁶

1.2. L'Estat de dret i el principi de sobirania popular

El debat sobre la ILP apunta directament cap al principi de la sobirania popular.

Aquest principi gira entorn de l'ordenament jurídic, garantit constitucionalment amb el sufragi universal, de la llibertat d'associar-se i del paper de la representació.

Malgrat tot, el problema central que cal resoldre és el de les atribucions jurídiques de la titularitat del poble.

En la doctrina hi ha una forta uniformitat, si bé amaga notables diferències a partir del moment que parlem de la ILP com una institució de democràcia directa, i no perquè s'atribueixi la funció legislativa directament al poble, sinó perquè té lloc una proposta de formació d'una llei.

31. Gurutz Jáuregui, «Parábola del buen ciudadano», *El País* (Madrid, 21 febrer 1996).

32. Roberto Gargarella ho caracteritza com a «discussió pública», *op.cit.*, pàg. 143.

33. Carole Pateman, *op.cit.*, pàg. 42 i ss.

34. Roberto Gargarella, *op.cit.*, pàg. 140.

35. Yannis Papadopoulos, *op.cit.*, pàg. 5.

36. Yannis Papadopoulos, a «Fonctions et dysfonctions de la démocratie référendaire», cita a *Eppel-Gass* (1991), pàg. 25.

En aquest sentit, el concepte de la ILP ha registrat divergències doctrinals que han dut a definir-lo com un dret, com una institució de democràcia directa,³⁷ o com un mecanisme de participació d'estructura peculiar.³⁸

La ILP es defineix, en general, com una institució que dóna al cos electoral, o a una part del cos electoral, la possibilitat d'instar l'òrgan legislatiu perquè iniciï una acció legislativa.³⁹

L'origen de la ILP, com el d'altres institucions que permeten un major nivell de participació democràtica, es troba en la teoria revolucionària, que cristal·litza en la Revolució Francesa, pel fet de vincular la llei com a expressió real de la voluntat popular i la comunitat que emet aquesta voluntat. Així, doncs, la ILP es basa en una concepció rigorosa de la sobirania.⁴⁰

En la tensió entre les idees de Montesquieu (separació de poders i representació) i les de Rousseau (exercici de la democràcia directa, car la «voluntat general» és irrepresentable) radica l'origen de la polèmica.

La negativa de Rousseau a acceptar que cap agrupació s'interposi entre el ciutadà i l'Estat fa que no admeti la representació, atès que pot ser un risc per a la llibertat de l'individu.⁴¹ A més, argumenta, el règim representatiu es diferencia de la democràcia perquè el poble només exerceix la sobirania inicialment, per transferir, a continuació, l'exercici de la sobirania; en canvi, la voluntat general, que és l'expressió de la sobirania, no pot ser representada.⁴²

Rousseau acaba admetent el govern representatiu. Ara bé, els diputats del poble no són, per Rousseau, els seus representants sinó els seus comissaris. El vincle que els uneix amb el poble és el mandat imperatiu a què es troben sotmesos, les instruccions que reben de l'electorat. Més tard, però, ho matisa quan afirma que, en no ser la llei més que l'expressió de la voluntat general, és evident que el poble no pot ser representat en la potestat legislativa.⁴³

La voluntat general —que és on radica essencialment la sobirania— «és la voluntat constant i permanent de tots els membres de l'Estat, i per ella els individus es converteixen en ciutadans i homes lliures». Com més s'aproximin a la unanimitat les decisions preses per les Assemblees, més dominant serà la voluntat general.

El pas històric següent consistirà a afirmar que la llei és l'expressió de la voluntat general, i aquesta no és cap altra que l'emanada per les Assemblees. Així, doncs, s'afirmarà, a continuació, el caràcter sobirà del Parlament al qual correspon dictar les lleis.

37. Partidaris d'aquesta concepció: Burdeau, Duverger, García Pelayo.

38. Defensen aquesta visió: Kelsen, Schmitt.

39. García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, Madrid, 1967, pàgs. 183-184.

40. Jean Touchard, *Historia de las ideas políticas*, Madrid 1972, pàgs. 330-331.

41. Jiménez de Cisneros, «El Derecho de Petición y la Iniciativa legislativa», *Cuadernos de Documentación*, núm. 25 (Madrid, 1980), pàg. 46.

42. Jean-Jacques Rousseau, *Del Contrato social*, Madrid, 1988, pàg. 93 i ss.

43. Hermosa Andújar, «El camino de Rousseau. De la democracia directa a la democracia representativa», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 50 (Madrid, 1986), pàg. 101 i ss.

Però, aquest aspecte és relliscós, ja que el Parlament no es sinó un òrgan creat amb unes competències fixades per la Constitució; el problema de la sobirania cal reconduir-lo a l'àmbit del poder constituent: el sobirà és el titular del poder constituent, el poble.⁴⁴

Amb independència de les divergències que puguin plantejar-se a propòsit de la naturalesa de la ILP, el cert és que aquest tipus d'iniciativa apareix amb el significat primari de participació del cos electoral en l'activitat estatal i, concretament, en l'activitat legislativa. Nascuda la institució, com hem vist, en el moment revolucionari francès com a mecanisme de defensa de la sobirania directa de la nació enfront de la democràcia representativa, la seva estructuració, tant teòrica com positiva, s'anirà configurant al llarg del segle xx.

La consolidació de l'Estat i el seu fonament jurídic ha suposat la imposició d'una de les dues opcions: la democràcia representativa.

L'arrelament d'aquesta forma de participació s'ha desenvolupat en el transcurs del segle xx amb l'assentament del fenomen dels partits polítics,⁴⁵ com a expressió del pluralisme polític i element d'articulació de la participació de la comunitat en el procés per accedir al poder.⁴⁶

Ara bé, el principi democràtic és més ampli que el principi de participació política mitjançant els partits, i aquesta participació s'articula necessàriament sobre un pluralisme de forces socials amb capacitat d'encabir aquelles aspiracions del cos social que volen tenir presència activa. La societat actual té el dret a participar no solament en l'esfera política, sinó en totes les diverses manifestacions de la vida social.

En aquest context, la discussió teòrica continua oberta a la fi del segle xx en què els continguts de l'Estat democràtic estan sotmesos quasi diàriament a debat i revisió.

1.3. Referèndum i ILP

Si bé la seva naturalesa és diferent —són dues institucions diferents—, totes dues tenen en comú la necessitat de compaginar la seva regulació concreta amb l'imperatiu primari de la democràcia representativa, i és precisament perquè s'adapta millor a aquest imperatiu que el referèndum té un reconeixement més generalitzat i menys limitat que la ILP, i això és degut al fet que el referèndum és la manifestació del cos electoral sobre un acte legislatiu, és a dir, una actuació posterior a l'activitat de l'òrgan legislatiu en tant és institució de democràcia representativa.

44. Jiménez de Cisneros, *loc. cit.*

45. Sobre la funció, en general, dels partits polítics en l'Estat actual, vegeu Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, 1976; Duverger, *Los partidos políticos*, Madrid, 1962; C. Offe, *Partidos políticos y movimientos sociales*, Madrid, 1991.

46. García Martínez, «La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 74 (Madrid, 1988-1989), pàg. 214.

Tot i això, no nega que la regulació del referèndum es faci amb cautela, establint la vinculació entre referèndum i Parlament com a òrgan representatiu i posant de manifest la por de la democràcia representativa a l'acceptació del referèndum sense controls suficients.⁴⁷

Si aquestes cauteles es presenten amb la institució del referèndum, acceptada en general com una forma poc conflictiva, podem pensar que amb l'altra institució, la ILP, el problema s'accentuarà.

Si el referèndum permet refusar els projectes emanats de les autoritats, la ILP formalment és el mitjà de proposar solucions noves que el Parlament ha refusat de proposar o no ha considerat de posar a l'ordre del dia de l'agenda política. Introdueix temes a debat que són objecte de discussió política. Tot i que no s'aprovi la ILP permet que hi hagi un llarg debat polític.

Al contrari del referèndum, que intervé a la fi d'un procés decisional, la ILP constitueix el punt que condueix a la fi. La ILP permet incidir en un problema en l'agenda política i obliga l'elit política a debatre-ho i pronunciar-s'hi. La ILP permet forçar les portes de les Cambres i introduir altres qüestions que no satisfan les autoritats. La ILP, en definitiva, molesta les autoritats, els imposa un dur treball suplementari.⁴⁸

Si bé hi ha una percepció habitual de pertorbació des de les autoritats, ja que no controlen el procés, des de la base, en canvi, és vist com un recurs per a la participació.

La proposta de la ILP contribueix a la formació i informació dels ciutadans sobre temes polítics. La ILP produeix un impuls constructiu, ja que formula propostes elaborades.

La ILP és el dret que té el cos electoral de proposar un text normatiu al poder legislatiu perquè aquest el tramiti com a llei; ja no hi ha aquí, doncs, com en el cas del referèndum, una activitat prèvia dels òrgans representatius que se sotmet al judici de la comunitat, sinó que es produeix un intent d'obligar aquells òrgans a actuar d'una manera determinada que les legislacions que admeten la ILP imposen un seguit important de limitacions al seu exercici.

1.4. La participació del cos electoral en el marc de la ILP

La participació del cos electoral en el marc de la ILP requereix uns elements característics. Així, podem distingir tres elements que defineixen la consulta popular pel que fa a l'aprovació d'una llei mitjançant la ILP:

1. La facultat d'un cert nombre de ciutadans de promoure una petició que impliqui necessàriament el vot dels representants electes al parlament; aquest és el cas a Itàlia, Estat espanyol, Àustria, Mèxic i Veneçuela.

47. Manuel Contreras, «Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de derecho», *Revista de las Cortes Generales*, núm.8 (Madrid, 1998), pàg. 68 i ss.

48. Yannis Papadopoulos, *op. cit.*

2. La participació del cos electoral en el procés de formació i aprovació d'una llei, com succeeix a Suïssa, diversos Länder alemanys, Liechtenstein i EUA.

3. La facultat d'un cert nombre de ciutadans de requerir el vot del cos electoral sobre una llei aprovada al parlament-referèndum legislatiu o abrogatiu,⁴⁹ fet que es dóna a Itàlia, Suïssa i Liechtenstein.

La concreció d'aquests elements distintius de la participació del cos electoral en el marc de la ILP, es combinen amb regulacions normatives i s'obtenen de diferents formes de consulta popular segons uns elements específics.

L'acceptació dominant de l'opció que suposa la democràcia representativa com a forma de participació efectiva, ha implicat que el reconeixement d'algunes institucions de democràcia directa, i en concret de com s'estructura avui en dia la ILP en la majoria de països, hagi estat fet amb caràcter complementari i secundari, afirmant el seu paper cautelar, la qual cosa limita l'expressió de la participació ciutadana en la tasca legislativa.

49. Per a la nostra anàlisi farem servir la tipologia emprada per PierVincenzo Uleri, on tota petició formal recolzada en un determinat nombre d'electors té la consideració d'iniciativa. En El referèndum abrogatiu, doncs, és una institució d'iniciativa a partir del criteri dels actors que la promouen. PierVincenzo Uleri, «Le forme di consultazione popolare nelle democrazie: Una tipologia», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm.2 (Bologna, 1985), pàg. 205 i ss.

Segona part

Capítol 2

LA ILP EN L'ORDENAMENT JURÍDIC ESPANYOL

Els mecanismes reguladors de la ILP,¹ el seu exercici pràctic i el paper dels diferents actors polítics i socials, s'exposaran a continuació, en primer lloc el marc estatal, per endinsar-nos posteriorment en les diferents Comunitats autònomes (CA/CCAA) i finalitzar amb tractament diferenciat i concret a Catalunya, l'última CA que n'ha regulat l'exercici.

La Constitució espanyola de 1931 reconeix al poble el dret a la iniciativa quan diu: «El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho a la iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida por lo menos el 15 % de los electores», «Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del referéndum y de la iniciativa popular». La regulació posterior no es va poder elaborar.

La Constitució espanyola de 1978 configura a l'art. 87.3 un sistema d'iniciativa legislativa popular (ILP) que la diferencia de la major part dels ordenaments constitucionals de l'Europa occidental.

En efecte, la facultat conferida als ciutadans consisteix tan sols en el dret a presentar proposicions de llei davant el Parlament, el qual conserva en tot moment la capacitat de decisió.

La clara opció que prengueren els constituents a favor d'un règim parlamentari i representatiu, on els actors polítics fonamentals eren els partits, no fou casual, car considera que la recepció en el text constitucional de la dialèctica parlamentarisme/democràcia directa es va realitzar «sota el pes de dos condicionants molt específics».² D'una banda, la proximitat de l'experiència franquista en matèria de referèndums i, de l'altra, la concepció específica del parlamentarisme patrocinada pels grups polítics encarregats de redactar el text constitucional.

El resultat fou l'establiment d'un sistema de democràcia parlamentària amb poques concessions a la participació directa dels ciutadans.

Des d'aquestes premisses, no pot resultar estrany que la regulació constitucional de les principals vies de participació directa —referèndum i iniciativa legis-

1. Els textos de referència són la Constitució espanyola, la Llei Orgànica reguladora de la iniciativa legislativa popular (LOILP) i les lleis reguladores de la ILP a les Comunitats autònomes.

2. Ángel Garrorena, *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, Madrid, 1984, pàg. 146.

lativa popular— resulti, en termes generals, restrictiva,³ sobretot pel que fa a la ILP, tant en la seva regulació constitucional com en el seu posterior desenvolupament legislatiu en els àmbits estatal i autonòmic.

L'art. 87.3 es limita a interposar uns requisits bàsics de naturalesa diversa. D'una banda, l'exigència quantitativa d'un mínim de 500.000 signatures acreditatives; i de l'altra, limitacions de caràcter material que es concreten en l'exclusió de la ILP dels següents aspectes: *a)* matèries pròpies de llei orgànica; *b)* matèries tributàries, de caràcter internacional o relatives a la prerrogativa de gràcia, formulació semblant a la del paràgraf 2n de l'art. 76 de la Constitució italiana, on es prohibeixen les mateixes matèries per a l'exercici del referèndum.

S'hi han d'afegir els límits explícits de l'art. 87.3, que són els següents: *a)* l'exclusió implícita, en l'art. 166 de la Constitució, de la reforma constitucional; *b)* la impossibilitat d'exercir la ILP en l'elaboració dels Pressupostos generals de l'Estat; *c)* l'eliminació implícita de tota iniciativa popular en la planificació de l'activitat econòmica general de l'Estat i, per tant, en els projectes de planificació.

Als límits explícits de l'art. 87.3 s'ha d'afegir l'exclusió implícita en l'article 166 de la reforma constitucional i també la impossibilitat d'exercir la ILP en els Pressupostos generals de l'Estat, reflectida a l'art. 134.1.

L'estructura de la ILP prevista a l'art. 87.3 de la CE, on els ciutadans tenen tan sols el dret de posar en marxa un procediment el desenvolupament i posterior culminació del qual correspon exclusivament a les Cambres, que mantenen —sense cap tipus de limitació— la plena capacitat de decisió, i nega l'element distintiu d'aquestes institucions: la capacitat directa de decisió dels ciutadans sense mediació dels òrgans representatius.

2.1. El debat constitucional

El debat constitucional sobre les institucions que incrementen la participació democràtica, arts. 87.3 i 92 de la Constitució, reflecteix la posició que prengueren els representants parlamentaris en la dialèctica parlamentarisme/democràcia directa.⁴

En primer lloc i amb referència a la regulació en la normativa constitucional de la ILP, en la fase del debat constituent destaquem dos aspectes que seran modificats en el posterior debat constitucional; en primer lloc, no es recull com a matèria vetada la referent a Llei Orgànica i, en segon lloc, s'exigeixen 500.000 firmes autèntiques.

El primer canvi s'opera en la Comissió d'Assumptes Constitucionals i Llibertats Públiques del Congrés. A proposta de la UCD i amb el vet unànim de la Comissió s'aprova una esmena *in voce* que variarà la composició anterior en dos aspectes: d'una simple exigència de 500.000, a no menys de 500.000, la qual

3. Manuel Contreras, «ILP y estado democrático de derecho», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 8 (Madrid, 1986), pàg. 67 i ss.

4. Manuel Ramírez, «El reforzamiento de la participación política», *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (Madrid, 1992), pàg. 29 i ss.

cosa possibilita l'ampliació de la xifra del legislador a l'hora de desenvolupar la Llei Orgànica.

El següent canvi s'incorpora en la Comissió Mixta Congrés-Senat, i els supòsits de no procedència d'ILP s'afegeixen a les matèries pròpies de Llei Orgànica.

Les esmenes introduïdes s'han d'entendre com a expressió del triomf de la primacia del principi de representació enfront del de participació.

Amb referència a la regulació del Referèndum, els representants de les diverses forces parlamentàries: UCD, PSOE, PCE, Minoria Catalana, Grup Nacionalista Basc i el Grup Socialistes de Catalunya, a excepció de Fraga, favorable a les institucions de democràcia semidirecta, varen ser partidaris de regular el referèndum consultiu i esborrar del projecte constitucional dues institucions referendàries.

El representant del Grup Comunista, el diputat Solé Tura, proposà, en una esmena *in voce*, la desaparició del referèndum sobre lleis aprovades per les Corts i encara no sancionades pel monarca, amb el raonament que la consulta referendària «podria menoscabar la soberanía del Parlamento y establecería conflictos entre el Gobierno, el Rey y el Parlamento».

La segona institució exclosa va ser el referèndum abrogatiu, a causa de la desconfiança en el seu exercici «que lleva a muchas y contradictorias utilizaciones».⁵

La proposta de Solé Tura va ser abonada per la resta de forces parlamentàries, després dels arguments de Fraga. El representant del Grup Socialista, Peces Barba, retirà l'esmena parcial al referèndum abrogatiu, per abonar l'eliminació en el projecte constitucional del referèndum abrogatiu.

Per Solé Tura i la resta de forces parlamentàries, que es van agrupar entorn de les seves propostes, s'havia de consolidar el parlamentarisme: «Nos interesa normalizar el proceso legislativo; nos interesa que el órgano legislativo máximo, las Cortes, funcionen con claridad y que no haya mecanismos de interferencia que puedan menoscabar esa labor», i pel que fa al sistema de partits, «el problema que tenemos hoy no es la partidocracia, sino conseguir que los partidos sean representativos, que los partidos tengan fuerza, que los partidos sean reconocidos como intérpretes concretos de las grandes masas de la población y eso es lo fundamental».

Les paraules d'Alzaga són prou aclaridores: «Nosotros estamos lisa y llanamente en favor de una democracia moderna, esta debe ser [...] una democracia básicamente representativa [...]; la democracia no es el pueblo, es el Estado del pueblo y no el pueblo sin Estado».

Des d'un altre espectre polític molt diferent, el senador Xirinacs afirmà: «Da un poco la impresión de que los partidos tienen miedo al pueblo y lo quieren como amordazar». Xirinacs defensà, contra les fortes crítiques, les institucions de democràcia directa tot dient que «la democracia directa no es democracia orgánica [...], en todo estado democrático se incluyen normas de democracia directa par-

5. Vegeu Comissió d'Assumptes Constitucionals del Congrés, *Diari de Sessions del Congrés de Diputats*, núm. 81 (1978), pàg. 2.936 i ss.

cial que equilibran los peligros de la democracia de representación plural». Xirinacs proposa l'ampliació dels mecanismes per a la pràctica de l'exercici del referèndum i, concretament pel que fa a la ILP, proposà la reducció a 100.000 firmes el nombre necessari per proposar una ILP.⁶ En el marc del debat constitucional, Xirinacs, sense negar la importància de l'existència de partits, afirma que «la desgraciada frase —todo pasa por los partidos—, no ha hecho más que dar la razón a las acusaciones de partitocracia lanzadas desde siempre por la derecha, y más grave que una frase fue una práctica absurda propiciada por los partidos de izquierda de frenar, congelar, e incluso aplastar las organizaciones, manifestaciones, asambleas, marchas, concentraciones de base popular, tan abundantes en los últimos años del franquismo».

El debat constitucional de 1978 reflectí la desconfiança de les forces parlamentàries en una democràcia fortament participativa, com ja s'hi expressaren en el debat sobre la Constitució de 1931, la primera que va introduir les institucions de democràcia participativa en la història constitucional espanyola, quan aleshores Socialistes i Acció Republicana hi posaren impediments per por que fos un recurs de les forces conservadores.

Aquesta mateixa por es va fer sentir davant la defensa feta per Fraga de les institucions de democràcia directa, que recordava més la defensa de la democràcia orgànica, tot excusant-se en els perills de la partitocràcia. La posició de Fraga tenia a veure amb el fet que en aquells moments representava una posició minoritària al Parlament i confiava suplir la feblesa parlamentària recollint l'expressió d'un sector de l'electorat identificat amb el règim anterior.

Finalment, la dialèctica parlamentarisme/democràcia directa s'ha acabat amb la desaparició de dues figures referendàries: el referèndum sobre lleis aprovades per les Corts i encara no sancionades pel monarca i el referèndum abrogatiu; i la restricció de la ILP.

Uns anys després, el 1984, J. Pérez Royo⁷ mantenia que els instruments de democràcia directa farien la competència al sistema representatiu, encara no consolidat, i suposarien «obrir la porta a un element de confusió», atesa la seva possible utilització per les forces socials, pertorbant els elements essencials del sistema vigent. En aquest mateix sentit «cualquier otro planteamiento tiene un componente utópico, que acaba siendo reaccionario, en la medida que supone un retroceso efectivo de la forma civilizada de la organización del poder».

Més enllà d'aquests comentaris i a uns quants anys vista del debat constitucional, tot indica que hi ha un cert desfasament entre ciutadans i representants.

6. Vegeu Comissió Constitucional del Senat, *Diari de Sessions del Senat*, núm. 48 (1978), pàg. 3.688.

7. J. Pérez Royo, «Algunas reflexiones sobre el título X de la Constitución», *Revista de Política Comparada*, núm 10-11 (Madrid, 1984), pàg. 437.

2.2. El desenvolupament normatiu de la ILP

El desenvolupament orgànic⁸ de la ILP —Llei Orgànica 3/1984, de 26 de març (LORILP)— significa el manteniment de la tensió dialèctica democràcia representativa/democràcia directa, així com les línies bàsiques en la manera d'entendre l'exercici d'aquest mitjà directe de participació.

En aquest sentit, l'exposició de motius és prou aclaridora. S'hi expressa com la participació popular es «canalitza bàsicament mitjançant els representants populars en els òrgans de govern, si bé no és obstacle perquè es fomenti i intensifiqui la participació dels ciutadans mitjançant les diverses formes de democràcia directa, com és el cas de la ILP. Correctament entès, el seu reconeixement constitucional permet instrumentar la participació directa del titular de la sobirania en la tasca d'elaboració de les normes i possibilita l'obertura de vies per a proposar al poder legislatiu l'aprovació de normes la necessitat de les quals és àmpliament sentida per l'electorat, però que, això no obstant, no troba en les formacions polítiques amb representació parlamentària».

El mateix Preàmbul reconeix que en la seva regulació es recullen limitacions pròpies «derivades de les ensenyances històriques, que demostren la facilitat amb què el recurs al pronunciament popular directe pot servir de canal fàcil per a manipulacions demagògiques o, fins i tot, per intentar legitimar amb un suposat consens popular, el que no és, en substància, sinó l'antidemocràtica imposició de la voluntat d'una minoria». I en definitiva, la Llei orgànica recull amb fidelitat el mandat constitucional, regulant la ILP de manera que es canalitzi el seu exercici amb les màximes garanties, però, això sí, «respectant al màxim el paper institucional dels partits polítics com a òrgans de manifestació de la voluntat popular i instruments fonamentals de la participació política».

L'articulat que segueix aquest preàmbul no fa sinó desenvolupar i especificar els principis que acabem d'assenyalar. En general, no sembla que hi hagi gaires dubtes sobre la filosofia política que delimita aquesta normativa, la qual és coherent amb el marc constitucional: preeminència de la democràcia representativa mitjançant els partits polítics, i naturalesa complementària i subsidiària dels canals de participació directa.

En la concreció de l'articulat trobem alguns aspectes a destacar.

A l'art. 3 la Llei ha respectat el nombre mínim de firmes exigides constitucionalment —500.000 autenticades—, encara que no hi ha cap impediment legal per establir-ne un nombre superior. A aquesta circumstància cal afegir els requisits formals que han d'acompanyar la presentació de la iniciativa: s'ha de configurar com una proposició de llei i, per tant, expressar-se en un text articulat amb la seva corresponent exposició de motius, afegint dos documents, un «en el qual es detallin les raons que aconsellen, a criteri dels signants, la tramitació i aprovació per les Cambres de la proposició de llei» (art. 3.2.b), i un altre on figuri la «rela-

8. Vegeu referències bibliogràfiques: Biglino Campos, Contreras i García Martínez.

ció de membres que componen la Comissió Promotora de la iniciativa, amb expressió de les dades personals de tots ells» (art. 3.2.c).

Establerts alguns dels condicionants previs per a l'exercici de la ILP, analitzem de manera succinta les diferents fases procedimentals de la llei:

1. Iniciació i admissió a tràmit de la iniciativa: el primer moment del procediment constitueix un autèntic control de legalitat sobre la proposició de la llei, que realitza la Mesa del Congrés, tenint en compte les possibles causes d'inadmissibilitat expressades en l'art.5.2.

2. Procediment de recollida de signatures: traspassat el llindar d'admissió per la Mesa del Congrés, i un cop que aquesta ha comunicat la seva resolució a la Junta Electoral Central perquè, al seu torn, la notifiqui a la Comissió Promotora, aquesta disposa d'un termini de sis mesos, prorrogable tres mesos, per procedir a la recollida d'un mínim de 500.000 signatures exigides.

La Llei orgànica regula de manera detallada en els arts. 7-12 els diferents tràmits que han de seguir els promotors per a l'obtenció de les signatures: plecs especials per a la recollida de firmes, la seva autenticació, paper de les Juntes Electorals provincials, comprovació i recompte de les firmes...

3. Tramitació parlamentària: l'art. 13.1 de la Llei orgànica indica que la Mesa del Congrés dels Diputats, un cop ha rebut la notificació de la Junta Electoral Central on s'acredita que s'han reunit el nombre de firmes requerit, ordenarà publicar la proposició, i s'inclourà en l'ordre del dia del Ple per a la seva presa en consideració.

Finalment, cal dir que la Llei orgànica ha previst a l'art. 15 una compensació econòmica per als promotors per les despeses realitzades «en la difusió de la proposició i recollida de signatures», sempre que la proposició arribi a la tramitació parlamentària.

2.3. Els titulars de la ILP

A diferència d'altres constitucions on s'estableix que els ciutadans, el poble o els ciutadans amb dret de vot, són els titulars de la ILP, la CE només marca els requisits per al seu exercici: la recollida de 500.000 firmes.

Ens hem de dirigir a la Llei orgànica de la ILP (LORILP) el preàmbul de la qual reconeix el poble com a subjecte de la ILP: «la Constitució preveu també la participació directa dels ciutadans en el procés de producció normativa, configurant el poble, mitjançant la presentació de 500.000 firmes, com a subjecte de la iniciativa».

Més enllà d'aquesta afirmació, l'art.1 de la LORILP especifica més concretament que són «els ciutadans espanyols majors d'edat que es trobin inscrits en el cens electoral». En aquest mateix sentit l'art.3 especifica que la presentació de proposicions s'ha d'efectuar mitjançant «la presentació de proposicions de llei subscrites per 500.000 electors autèntics».

Així, doncs, tot sembla indicar que els titulars de la ILP són els 500.000 electors de la proposició.

Contràriament al que estableix el Codi Civil, on són ciutadans tots aquells qui tenen atribuïda la nacionalitat espanyola, la consideració d'electors es determina per la Llei electoral, en la qual cal reunir els requisits positius i negatius per a la participació política.

Tot i que els titulars de la iniciativa siguin els electors, la LORILP dóna tot el protagonisme de la ILP a la Comissió Promotora.

Així, la Comissió Promotora ha de posar en funcionament el procediment presentant la proposta de llei a la Mesa del Congrés dels Diputats. Altres facultats determinades per la Llei són les d'interposar recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional i vetllar pel procés de recollida de signatures, a més de la compensació econòmica per les despeses realitzades.

És interessant reflexionar sobre la capacitat de la Comissió Promotora de retirar la proposta d'ILP, regulada en l'art.6.3 de la LORILP. Aquesta podrà donar-se en el cas que el Tribunal Constitucional, a iniciativa de la Mesa del Congrés, en consideri la inadmissibilitat, i que aquests preceptes afectin determinats preceptes i no el conjunt de la proposició.

La Comissió Promotora pot decidir les modificacions requerides o bé retirar la proposta, sempre que encara no s'hagi recollit el nombre establert de firmes necessàries.

Un cop la proposició ha reunit tots els requisits i s'ha fet entrega de les firmes a la Mesa del Congrés, la retirada de la proposició es pot efectuar abans de la presa en consideració, és a dir, des del moment en què s'inicia la tramitació parlamentària amb la publicació de la proposició de llei, fins que aquesta es pren en consideració. La retirada l'efectuarà la Comissió Promotora.

Un altre tema d'interès és la tramitació parlamentària. L'art. 13.2 especifica que aquesta s'iniciarà amb la lectura del document presentat per la Comissió Promotora, posteriorment serà presa en consideració, sense que la Comissió Promotora tingui la possibilitat d'intervenir-hi, possibilitat que sí que s'ha previst a l'àmbit autonòmic, tot i que només hagi estat recollit en tres comunitats autònomes.

Tot indica que el veritable protagonista del procés de proposició de la ILP és la Comissió Promotora, la qual ha d'establir els mecanismes per trobar canals de participació ciutadana. Aquest protagonisme queda reduït a no res en el moment en què la ILP s'introdueix en el debat parlamentari per a la seva presa en consideració, on són les forces parlamentàries que decideixen la seva concreció: acceptant, rebutjant o fins i tot desvirtuant la proposta.

2.4. La recollida de signatures

Diversos són els entrebancs que hi ha per fer realitat una proposta de llei per ILP; especificades les limitacions materials i la capacitat de la Comissió Promotora, ens concentrarem en els problemes que s'originen amb la recollida de signatures.

La LORILP estableix que la persona que vol signar ha d'indicar, al costat de la signatura, el nom i cognoms, DNI i província on és censat, si bé a la proposició anomenada «Viure sense nuclears», la Junta Electoral Central (JEC) va exigir d'incloure en els plecs de firmes el domicili censat complet i la data, municipi i província de naixement, cosa que moltes vegades el mateix signant desconeix, sense comptar amb els múltiples errors del cens.

Les firmes han de recollir-se en plecs que continguin la llei complerta i hagin estat prèviament segellats i numerats per la Junta Electoral Central.

Però, a més, la firma ha de produir-se davant d'un fedatari públic que comprova que les dades i firma es corresponen amb la persona que els aporta. Per a la tramitació d'una ILP la llei preveu el nomenament de fedataris especials nomenats per la Comissió Promotora de la ILP. El nomenament dels fedataris especials tampoc no és un procés simple, per tal com exigeix el nomenament formal de cada fedatari per part de la Comissió Promotora, un escrit acceptant el nomenament, una declaració jurada en què jura o promet donar fe de l'autenticitat de les firmes i la presentació d'un certificat de penals. A més, pot succeir, com el cas de «Viure sense nuclears», que es reclami que les fotocòpies dels DNI siguin compulsades, la qual cosa pot fer que el nomenament efectiu dels fedataris es retardi durant molt de temps, sense que això paralitzi el termini de 6 mesos de què es disposa per a la recollida de firmes.

Els plecs amb les firmes recollides s'han d'entregar periòdicament davant la Junta Electoral Provincial, que ha de comprovar la inscripció en el cens de tots els firmants, acceptant, en definitiva, la validesa o no de les firmes. Les Juntes Electorals Provincials estan obligades a realitzar periòdicament el còmput, i informar els promotors de la marxa del procés. Les anul·lacions poden produir-se quan manquen dades o aquestes són errònies o il·legibles.

L'experiència ha indicat que el «zel»⁹ d'algunes Juntes Electorals Provincials, i sobretot de la Junta Electoral Central, a l'hora d'anul·lar firmes, és molt significatiu. Els promotors de la campanya «Viure sense nuclears» varen calcular que almenys un 15 % de les firmes recollides eren anul·lades per les Juntes Electorals Provincials.

2.5. Experiències concretes

A l'àmbit de l'Estat espanyol, s'han originat 14 proposicions, només 2 han dut a la tramitació parlamentària.

Algunes han estat abandonades, altres rebutjades en el tràmit previ i d'altres no han arribat al nombre de firmes establert.

Només dues propostes han aconseguit el nombre de firmes necessari i entrar a la Mesa del Parlament: En «El finançament del sistema educatiu», la promotora

9. Aquest rigor no s'ha mantingut en altres propostes.

de la iniciativa va demanar, el desembre de 1995, retardar la tramitació parlamentària esperant el canvi de legislatura; el propassat 10 de desembre de 1996, la cambra parlamentària va rebutjar-la. En tramitació parlamentària es troba la proposició anomenada «Reclamació de quotes a morosos de les comunitats de propietaris». Recentment s'ha iniciat una altra ILP propiciada per la CEAPA, que pretén l'aprovació d'una llei «reguladora del llibre de text per a l'ensenyament bàsic».

Les proposicions presentades davant el Congrés han estat:

III legislatura

- Reguladora del procediment que cal seguir per exigir la responsabilitat civil de les administracions públiques en supòsits derivats del funcionament del servei públic d'ensenyament.
- Relativa al pagament per l'Estat de les indemnitzacions per danys i perjudicis soferts pels afectats de la síndrome tòxica —traslladada a la IV legislatura—.

IV legislatura

- Relativa al pagament per l'Estat de les indemnitzacions per danys i perjudicis soferts pels afectats de la síndrome tòxica.
- Sobre jornada dels metges titulars.
- Abolició del treball precari.
- Pensions de jubilació per a administradors familiars.
- Regulació de l'abandonament de la producció i utilització de l'energia nuclear.
- Règim de foment del cessament avançat de l'activitat agrària.
- Promotora i reguladora de l'exercici, gaudi i comercialització de l'art.

V legislatura

- Reguladora del finançament del sistema educatiu.
- Relativa a l'elaboració d'un programa plurianual d'adaptació de la vinya.
- Foment de l'ocupació per activitats de professionals i autònoms.
- Descens general dels tipus d'interès dels crèdits destinats a inversions productives.

VI legislatura

- Reguladora del finançament del sistema educatiu.
- Reclamació de quotes a morosos de les comunitats de propietaris.
- Reguladora del llibre de text per a l'ensenyament bàsic.

Els límits materials i formals imposats a la normativa reguladora de la ILP ha impedit l'exercici pràctic, tant pel que fa a la formulació de proposicions, com el fet d'haver aconseguit resultats favorables a les demandes dels peticionaris.

Examinem, breument, alguns dels elements més característics d'algunes de les proposicions d'ILP que s'han originat a l'àmbit de l'Estat.

a) *Regulació de l'abandonament de la producció i utilització de l'energia nuclear. Viure sense nuclears*¹⁰

A la fi de maig de 1991 la Comissió Promotora de «Viure sense nuclears» havia recollit 470.000 signatures a favor d'una proposta de llei d'iniciativa legislativa popular per establir la «renúncia a la producció i importació d'electricitat d'origen nuclear». A la fi de juliol la xifra de 500.000 signatures havia estat superada però fora de termini, la qual cosa va impedir la possibilitat de presentació de la llei al Parlament espanyol.

La recollida de signatures va haver d'aguantar una campanya electoral i les accions de rebuig a la Guerra del Golf. Però, sens dubte, el que va evitar l'èxit van ser els impediments administratius constants, exigint un nombre excessiu de dades als signataris.

Tot i els impediments, la proposició va revelar la capacitat d'organització del moviment ecologista, fou la primera mostra després del malaguanyat referèndum contra la incorporació a l'OTAN on un ampli espectre de forces socials i polítiques trobaren un marc d'actuació comuna. La ILP recolzà en més de 300 grups ecologistes, que donaren força a la proposició presentada, amb el suport de sindicats, federacions de veïns i partits polítics de l'esquerra institucional i radical.

Val a dir, però, que l'esforç i la implicació a la campanya fou desigual, producte de factors diversos, entre els quals podem trobar els abans esmentats, i d'altres es troben en la capacitat d'organització i iniciativa.

La distribució de la recollida de signatures per CCAA mostra i fa palès, a l'hora d'examinar el resultat de la campanya, diversos factors: el diferent grau d'implicació en la recollida de signatures, la preocupació de la població per la proximitat d'una central nuclear, el treball previ de sensibilització de moviments i aspectes organitzatius sobre la matèria.

10. Vegeu Bosch i altres, «Algunas reflexiones de la campaña vivir sin nucleares», *Mientras Tanto*, núm. 46 (Barcelona, 1991), pàg. 23 i ss.

Per aconseguir el mig milió de signatures calia arribar al 1,7 % d'un cens electoral proper als 29 milions d'electors; el següent quadre mostra els percentatges en relació al cens electoral per CA, que ha estat per sota d'aquesta proporció.

Quadre 1

Percentatge de signatures recollides en relació al cens electoral per CCAA

Galícia	0,29	Canàries	0,51
Aragó	0,74	Andalusia	1,02
Castella-La Manxa	1,25	Castella- Lleó	1,63
Balears	1,66	Múrcia	1,81
Catalunya	1,90	Madrid	2,00
Cantàbria	2,05	País Valencià	2,06
Astúries	2,20	Extremadura	2,34
País Basc i Navarra	2,79	La Rioja	2,87

Per superar la barrera del 15 % d'anul·lacions de la Junta electoral, la proporció hauria d'haver sigut propera al 2 % del cens electoral en totes les CCAA, fet que només va succeir en algunes d'elles.

Les diferents comissions promotores van aconseguir més de 1.000 fedataris, mentre que la xarxa de persones que recollien signatures se sustentava en un nombre força elevat de persones. Així, doncs, la proposició va originar al voltant seu un important moviment antinuclear i ecologista.

b) *Proposició de llei de finançament de l'ensenyança*¹¹

El 23 de desembre de 1993 la Federació d'Ensenyament de CCOO va presentar a la mesa de les Corts una Iniciativa legislativa popular per al finançament del sistema educatiu.

La proposició proposa, entre d'altres, dos plans quadriennals (art. 6 de la proposició d'ILP) que arribin a significar una despesa del 6 % del PIB per al finançament de la LOGSE, una llei orgànica per a la reforma educativa, aprovada en època de govern socialista, però sense dotar-la dels mitjans financers i materials per fer-la efectiva.

Un cop transcorreguts els sis mesos establerts per la llei, es van poder presentar les 500.000 firmes corresponents, que van ser un total de 625.000, de les quals reconegudes com a vàlides més de 575.000.

La distribució de signatures, segons mostra el següent quadre, reflecteix una important incidència de la proposta, com mostra la distribució de signatures per CA:

11. Vegeu Federació d'Ensenyament de CCOO, *Treballadors de l'ensenyament*, núm. 150, (Madrid, 1994); *El País* (2 juny 1996); *El País* (10 desembre 1996); *Gaceta Sindical de CCOO*, núm. 151 (Madrid, 1996), pàg. 16 i ss.

Quadre 2

Signatures recollides per CA i percentatges en relació al conjunt de firmes

Andalusia*	120.788	21,0
Catalunya	81.667	14,2
Madrid	73.679	12,8
País Valencià	58.304	10,1
Galícia*	37.627	6,5
Castella-Lleó	33.084	5,7
Castella-la Manxa*	27.913	0,8
País Basc i Navarra	27.481	4,7
Múrcia	22.528	3,9
Aragó*	18.725	3,2
Canàries	18.293	3,1
Astúries	15.690	2,7
Extremadura	18.019	3,1
Cantàbria	9.045	1,5
Balears*	8.489	1,4
La Rioja	3.554	0,6
Ceuta i Melilla	2.115	0,3

* Pendants d'actualitzar.

Aquesta proposta d'àmbit estatal és la primera que ha pogut presentar-se en els terminis previstos i amb els requisits establerts.

El Congrés de Diputats, en sessió plenària del dia 10 de desembre de 1996, va rebutjar la proposició presentada pel sindicat CCOO. La iniciativa va rebre 150 vots, els vots favorables dels grups parlamentaris del PSOE, IU, CC i grup Mixt, tot i que va ser rebutjada amb 155 vots en contra: els grups parlamentaris del PP, PNB i CiU.

El grup parlamentari del PP, que en un principi, en l'anterior legislatura, abonava la proposició, a partir de la seva incorporació al govern de l'Estat, adopta una posició contrària, acordada amb CiU i PNB, partidaris d'enfortir els sectors privats i catòlics en l'ensenyament.

Per últim, té interès assenyalar l'actitud de la cambra amb els promotors de la proposta. La Comissió Promotora no va ser coneixedora del procés parlamentari i fou informada accidentalment del debat al plenari de la cambra. La seva actuació es va limitar a assistir com espectadors passius al Ple on es debatia la proposició. Actitud que mostra l'interès de la majoria dels grups parlamentaris davant les propostes recolzades en els ciutadans.

c) *Reclamació de quotes i despeses a morosos de les Comunitats de Propietaris*¹²

El Col·legi d'administradors de finques, el 31 de gener de 1996 presenta a la Junta electoral central una proposició de llei de reclamació de quotes i despeses a morosos de les Comunitats de Propietaris, valorades en 28.000 milions de pesetes. La proposta comporta modificar diferents articulats de la llei de la Propietat Horitzontal, del Reglament Notarial, de la Llei d'Enjudiciament Civil i de la Llei de Procediment Civil.

La iniciativa pretén, entre d'altres, evitar l'avançament de fons de les comunitats de veïns pels administradors de finques, al mateix temps que vol eliminar les diferents interpretacions que realitzen Jutjats i Tribunals: «lo que se pretende es garantizar el pago de la deuda del moroso o su embargo preventivo en caso de que no pueda pagar».

A la fi de gener de 1997 es presentaren al Congrés dels Diputats les 820.000 signatures recollides.

La tramitació de la proposició i debat en Ple és prevista per al setembre de 1997.

Tot fa pensar que ens trobem davant la primera ILP que pot aprovar el Congrés dels Diputats, ja que els grups parlamentaris que tenen la majoria parlamentària, PP i CiU, han anunciat d'abonar-la, introduint-hi algunes modificacions.

d) *Proposició de llei reguladora del llibre de text per a l'ensenyament bàsic*¹³

El proppassat 20 de gener de 1997 va entrar al registre del Congrés dels Diputats la proposició de llei reguladora del llibre de text per a l'ensenyament bàsic, promoguda per la CEAPA (Confederació espanyola d'associacions de pares d'alumnes), a Catalunya FAPAC i FAPAES.

La proposició planteja la necessitat que el llibre de text d'ensenyament bàsic sigui gratuït; en aquest sentit cal modificar de la Llei del Llibre de 1975.

Als països de l'entorn: Anglaterra, Itàlia i Suècia, els llibres en la seva totalitat són subvencionats per l'Estat, mentre que a França i Alemanya els Ajuntaments es fan càrrec de la subvenció.

La gratuïtat de l'ensenyament és reconeguda a la Constitució, en l'exposició de motius de la proposició de llei, es justifica en funció de l'art.27.4 de la CE, l'art.5 de la LOGSE i l'art.1 de la LODE, que l'ensenyament bàsic serà obligatori i gratuït. S'entén que els criteris establerts per a la gratuïtat de l'ensenyament han d'incloure els llibres de text.

L'actual cobertura pressupostària per part de les Administracions públiques, fa referència a despeses i inversions sense incloure el llibre de text. La proposi-

12. Vegeu *Circular Informativa del Col·legi d'Administradors de Finques* (2 novembre 1996); *El País* (17 abril 1996); *El País* (25 gener 1997).

13. Vegeu «Proposició de llei en plecs de signatures, presentada per la Ceapa.», *La Vanguardia* (21 gener 1997).

ció planteja que s'inclogui en els Pressupostos de l'Estat la dotació per al finançament del llibre de text als alumnes d'ensenyament bàsic, i es doti dels crèdits suficients les CCAA amb competències transferides.

En la Disposició Addicional Primera, la proposició planteja la modificació de la llei del llibre de 1975 pel que fa a preus màxims i la possibilitat d'adquisició, per part d'Associacions de pares d'alumnes de cada centre, a un preu unitari inferior al màxim fixat per l'editor.

La proposició d'ILP resta pendent d'admissió a tràmit; serà llavors el moment de la recollida de signatures.

Capítol 3

LA REGULACIÓ DE LA ILP A LES COMUNITATS AUTÒNOMES

3.1. Comunitats autònomes

La connexió entre ens territorials d'àmbit inferior a l'Estat i institucions de democràcia participativa es pot percebre clarament en diversos ordenaments constitucionals diferents a l'espanyol (Alemanya, Àustria, Itàlia i Suïssa). Però, sens dubte, el model que més ens interessa, per la influència que va exercir sobre aquell, és el dissenyat a Itàlia per la Constitució, els Estatuts i la legislació regional.

Tornant al cas espanyol,¹ cal fer ressaltar que no és ara la primera vegada que es recull la ILP en els estatuts d'autonomia. L'antecedent més proper de l'actual regulació és l'Estatut del País Basc de 1936, que a l'art. 10 afirmava que «El poble manifestarà la seva voluntat mitjançant les eleccions, el referèndum i la iniciativa en forma de proposició de llei». Les circumstàncies en què fou aprovat expliquen el fet que posteriorment no fos desenvolupat.

El procés d'elaboració i aprovació dels estatuts d'autonomia recull la figura de la ILP, si bé s'ha de dir que l'única excepció ha estat Castella-Lleó, que no reconeix dita institució.

Aquest apartat pretén proporcionar dades del desenvolupament realitzat per les diferents CCAA (taula 1). Les línies generals que presideixen les normatives autonòmiques són bastant similars, procedeixen d'una mateixa matriu que és la Llei orgànica 3/1984, de 26 de març, i els límits materials difereixen en aspectes que per regla general són secundaris (taula 2).

a) *Andalusia*

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits en el cens electoral que tinguin la condició política d'andalusos.

Matèries excloses: les que no són competència de la CA andalusa, les tributàries, les de planificació econòmica, les dels art. 63 i 65 i les d'organització institucional.

1. Vegeu les referències bibliogràfiques: Rallo i Camps.

Taula 1

LA INICIATIVA POPULAR A LES COMUNITATS AUTÒNOMES

<i>Comunitat Autònoma</i>	<i>Publicació</i>	<i>Nombre Signatures</i>	<i>Cens electoral (març 93)</i>	<i>% Signatures requerides</i>	<i>Control del procés</i>	<i>Termini i pròrroga en dies de recollida de signatures</i>	<i>(1) Indemnització màxima a la Comis. promotora</i>
Andalusia	BOJA, 85 25.10.88	75.000	5.240.587	1,43	Junta electoral	120 + 60	5.000.000
Aragó	BOA, 1 04.01.85	15.000	975.872	1,53	Junta de control	180 + 90	1.000.000
Astúries	BOPAP, 133 08.06.84	10.000	914.037	1,09	Mesa assem. parla.	90	1.000.000
Balears	BOCAIB, 46 11.04.91	10.000 (2)	566.104	1,76	Junta electoral	90	500.000
Canàries	BOCA, 152 19.12.86	15.000 (3)	1.152.822	1,30	Junta de control	90 + 60	750.000
Cantàbria	BOC, 112 15.07.85	10.000	416.796	2,39	Mesa assem. parla.	90	400.000
Castella-la Manxa Castella-Lleó	BOCM, 20 21.05.85	20.000	1.311.103 2.085.009	1,52	Mesa assem. parla.	90	1.000.000
Catalunya	DOPC, 314 20.03.95	65.000	4.846.513	1,34	Junta de control	90 + 60	3.000.000
Extremadura	DOE, 98 03.12.85	41.330 (4)	826.609	5,00	Junta electoral	180 + 90	2.000.000

Taula 1 (cont.)

<i>Comunitat Autònoma</i>	<i>Publicació</i>	<i>Nombre Signatures</i>	<i>Cens electoral (març 93)</i>	<i>% Signatures requerides</i>	<i>Control del procés</i>	<i>Termini i pròrroga en dies de recollida de signatures</i>	<i>(1) Indemnització màxima a la Comis. promotora</i>
Galícia	DOG, 17 27.01.88	15.000	2.274.669	0,65	Junta electoral	120 + 90	100 ptes. signat.
Madrid	BOCM, 161 09.07.86	50.000	3.918.128	1,27	Mesa assem. parla.	90	1.000.000
Múrcia	BORM, 281 10.12.84	10.000	804.334	1,24	Junta electoral	180	1.000.000
Navarra	BON, 39 29.03.85	7.000	423.339	1,65	Junta electoral	180	500.000
País Basc	BOPV, 145 21.07.86	30.000	1.720.751	1,74	Junta electoral	120 + 60	2.000.000
País Valencià	DOGV, 2180 01.07.94	50.000	2.972.140	1,68	Junta electoral	120 + 60	2.000.000
La Rioja	BOR, 62 30.05.85	6.000	213.414	2,81	Mesa assem. parla.	90	500.000
Espanya	BOE, 74 27.03.84	500.000	30.748.763	1,62	Junta electoral	180 + 90	30.000.000

(1) Adequació de la quantitat en el pressupost anual.

(2) 10.000 o 30 % dels electors d'una circumscripció electoral.

(3) 15.000 o 50 % dels electors d'una circumscripció insular.

(4) La llei estableix un mínim del 5 %.

FONT: Elaboració pròpia.

Taula 2

LÍMITS MATERIALS DE LA ILP A LES CCAA

<i>Matèria</i>	<i>Comunitat autònoma</i>
Sense competència legislativa de la CA	Totes
Naturalesa tributària, pressupostària i financera	Totes
Organització i funcions de les institucions d'autogovern	Andalusia, Aragó, Astúries, Balears, Canàries, Cantàbria, Castella-la Manxa, Madrid, Múrcia, País Valencià i la Rioja
Planificació general de l'activitat econòmica	Andalusia, Aragó, Balears, Canàries, Cantàbria, Extremadura, País Basc i País Valencià
Reforma de l'Estatut d'Autonomia	Aragó, Canàries, País Basc, País Valencià i la Rioja
Relatives a l'organització, règim jurídic i competències de les institucions comunes de la CA i de les del territori històric basc	País Basc
Desenvolupament bàsic de l'Estatut d'Autonomia que requereixi una majoria qualificada	Galícia i Navarra
Relatives al procediment de delegació o transferència de competències mitjançant llei orgànica	Astúries, Castella-la Manxa i la Rioja
Drets fonamentals i llibertats públiques reconegudes a la Constitució	Astúries i Cantàbria
Organització territorial de la CA	Aragó, Balears, Castella-la Manxa i País Basc
Iniciativa i procediment legislatiu	Castella-la Manxa, Madrid i País Basc
Règim electoral	Balears, Canàries i País Basc
Lleis reservades a iniciativa del govern establertes a l'Estatut d'Autonomia	País Basc
Lleis orgàniques internacionals i prerrogatives de gràcia	Balears, Castella-la Manxa
Iniciativa legislativa popular	Canàries
Ordenació de les institucions de crèdit	Extremadura
Denominació del territori, idioma i símbols de la CA	Balears

FONT: Elaboració pròpia i Rallo, 1993.

Calen 75.000 firmes autenticades.

Per acord, amb majoria absoluta, dels Plens de 35 Ajuntaments, o de 10 quan aquests representin almenys i globalment 75.000 electors d'acord amb el cens autonòmic andalús, i que sigui vigent el dia de presentació de la iniciativa davant la Mesa del Parlament.

Es presenta el text a la Mesa del Parlament mitjançant el registre.

A la Mesa es presenta: el text articulat, un document explicant les raons i una relació de les dades personals dels membres de la Comissió Promotora.

Pronunciament de la Mesa en 15 dies.

La Junta Electoral garanteix la regularitat del procediment.

Un cop admesa la proposició hi ha un termini de 4 mesos per recollir les firmes a comptar des de la notificació, prorrogable 2 mesos més.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades fins a un màxim de 5 milions, sempre que s'arribi a la tramitació parlamentària.

b) Aragó

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits en el cens electoral que tinguin la condició d'aragonesos.

Matèries excloses: les relatives a l'organització institucional de la Comunitat autònoma, les d'organització territorial, les tributàries, les de pressupostos i les de reforma de l'Estatut d'autonomia.

Calen 15.000 signatures autenticades.

Es presenta el text articulat a la Mesa del Parlament mitjançant el registre.

A la Mesa es presenta: el text articulat, una exposició de motius i una relació de les dades personals dels membres de la Comissió Promotora, que haurà de constar almenys de cinc membres.

Pronunciament de la Mesa en 15 dies i publicació en el Butlletí Oficial del Parlament.

Un cop admesa la iniciativa, comença la recollida de firmes durant un termini de sis mesos a partir de la notificació de la Mesa, prorrogable tres mesos més.

La Junta de control garanteix la regularitat del procediment. Si tot és correcte, es publicarà en el Butlletí del Parlament. La Junta de control es compon del President del TSJA, dos Magistrats del TSJA, el Degà del Col·legi d'Advocats, el Degà de la Facultat de Dret de Saragossa i el Degà del Col·legi de Notaris.

La Comissió Promotora pot designar un representant per defensar la proposició davant la presa en consideració pel Ple de les Corts. La Comissió Promotora ha d'ésser composta per 5 membres.

La Comissió Promotora pot demanar la retirada de la proposició si considera que en el debat es desvirtua el contingut de la proposta.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades no superiors a un milió de ptes. si s'arriba a la tramitació parlamentària.

c) Astúries

Poden presentar propostes els Ajuntaments dels municipis del territori del Principat d'Astúries i els ciutadans que tinguin la condició política d'asturians.

Matèries excloses: les que no són competència del Principat d'Astúries, les tributàries, les dels arts. 47 i 48 de l'Estatut d'autonomia, l'organització i funcions dels òrgans institucionals, els drets fonamentals i llibertats públiques reconegudes a la Constitució.

Calen 10.000 firmes autenticades.

La iniciativa dels Ajuntaments s'exerceix mitjançant l'aprovació per majoria absoluta dels membres d'almenys tres corporacions municipals, no inferiors a 10.000 electors.

A la Mesa es presenta: el text articulat, una exposició de motius i una relació de les dades personals dels membres de la Comissió Promotora.

Pronunciament de la Mesa en 15 dies.

La Mesa de la Junta General garanteix la regularitat del procediment. Un cop admesa la proposició hi ha un termini de 3 mesos per recollir les firmes.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades fins a un màxim d'un milió, sempre que s'arribi a la tramitació parlamentària.

d) Balears

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits al cens electoral i veïnatge administratiu en qualsevol dels municipis de les Illes Balears.

Matèries excloses: les institucions de la Comunitat autònoma, els consells insulars i els municipis; la denominació, el territori, els idiomes i símbols de la Comunitat autònoma. Les relatives a l'organització territorial i les de règim electoral.

Calen 10.000 signatures autenticades o, si escau, el 30 % dels electors d'una circumscripció electoral.

Es presenta el text articulat a la Mesa del Parlament.

Pronunciament de la Mesa en 15 dies. Publicació al Butlletí Oficial del Parlament.

La Mesa del Parlament, en un termini de deu dies, ho comunicarà a la Comissió Promotora.

Un cop admesa la iniciativa, comença la recollida de firmes durant un termini de tres mesos.

La Junta Electoral garanteix la regularitat del procediment.

La Comissió Promotora pot designar un representant per defensar la proposició davant la presa en consideració pel Ple del Parlament.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades no superiors a 500.000 ptes. si s'arriba a la tramitació parlamentària.

e) Canàries

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits al cens electoral que tinguin la condició de canaris.

Matèries excloses: les que no són competència de la Comunitat autònoma canària, les tributàries, econòmiques i de pressupostos, les de reforma de l'Estatut d'autonomia, les d'organització regional de les institucions, les de règim electoral de les institucions, les del règim electoral i les d'ILP.

Calen 15.000 signatures autenticades o bé el 50 % de firmes dels electors d'una circumscripció.

Es presenta el text articulat a la Mesa del Parlament mitjançant la Secretaria General.

A la Mesa es presenta: el text articulat, una exposició de motius i una relació de les dades personals dels membres de la Comissió Promotora.

Pronunciament de la Mesa en 15 dies i també, posteriorment, del Consell Consultiu. Publicació al Butlletí Oficial del Parlament.

Un cop admesa la iniciativa comença la recollida de firmes durant un termini de tres mesos a partir de la notificació de la Mesa.

Entrega de les firmes durant els sis dies següents al venciment del termini.

Creació d'una Junta de Control que verificarà les firmes i tot el procediment. Si tot és correcte s'inclou a l'ordre del dia del Ple. La Junta de control és presidida pel Diputat del Comú i integrada per 4 diputats elegits pel Ple de la cambra.

La Comissió Promotora pot designar un representant per defensar la proposició davant la presa en consideració pel Ple del Parlament.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades no superiors a 750.000 ptes. si s'arriba a la tramitació parlamentària.

f) Cantàbria

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits al cens electoral.

Matèries excloses: les que no són competència de la Diputació Regional de Cantàbria, les tributàries, les dels arts. 49 i 55 de l'Estatut d'autonomia, les relatives a l'ordenament i funcionament institucional. Els drets fonamentals i llibertats públiques reconeguts a la Constitució.

Calen 10.000 firmes autenticades.

S'ha de presentar un escrit a la Mesa de l'Assemblea mitjançant la Secretaria general; es presenta: el text articulat, una exposició de motius i una relació de les dades personals dels membres de la Comissió Promotora.

La Mesa de l'Assemblea Regional garanteix la regularitat del procediment.

Un cop admesa la proposició hi ha un termini de 3 mesos per recollir les firmes.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades fins a un màxim de 400.000 pessetes si s'arriba a la tramitació parlamentària.

g) *Castella-la Manxa*

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits al cens electoral i els Ajuntaments dels municipis de la Regió.

Matèries excloses: les que no són competència de la CA, les tributàries i pressupostàries, les relatives al règim jurídic i funcionament dels òrgans de la Junta, les relatives a lleis orgàniques, internacionals i prerrogatives de gràcia, les que facin referència a l'organització territorial de la CA.

Calen 20.000 signatures autenticades.

La iniciativa dels Ajuntaments s'exerceix mitjançant l'aprovació per majoria absoluta dels membres d'almenys sis corporacions municipals, no inferior a 20.000 electors.

S'ha de presentar un escrit a la Mesa de la Cambra; es presenta: el text articulat, una exposició de motius i una relació de les dades personals dels membres de la Comissió Promotora.

Pronunciament de la Mesa en 15 dies.

La Comissió Promotora ha d'estar formada per 5 membres.

La Mesa de l'Assemblea Parlamentària garanteix la regularitat del procediment.

Un cop admesa la proposició hi ha un termini de 3 mesos per recollir les firmes.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades fins a un màxim d'1.000.000 de pessetes si s'arriba a la tramitació parlamentària.

h) *Extremadura*

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits al cens electoral que tinguin la condició política d'extremenys.

Matèries excloses: les que no són competència de la CA, les de matèria tributària i pressupostària, les que afectin a la planificació econòmica, les referides a l'art. 54 de l'Estatut d'autonomia.

Cal almenys el 5 % del Cens electoral.

S'ha de presentar un escrit a la Mesa de l'Assemblea, es presenta: el text articulat, una exposició de motius i una relació de les dades personals dels membres de la Comissió Promotora.

Pronunciament de la Mesa en 15 dies.

La Comissió Promotora ha d'estar formada per 5 membres.

La Junta Electoral garanteix la regularitat del procediment.

Un cop admesa la proposició, hi ha un termini de sis mesos per recollir les firmes a partir del dia següent a la notificació, prorrogable tres mesos més.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades fins a un màxim de 2.000.000 de pessetes si s'arriba a la tramitació parlamentària.

i) *Galícia*

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits al cens electoral que tinguin la condició política de gallecs.

Matèries excloses: les que no són competència de la CA de Galícia, les de desenvolupament bàsic de l'Estatut d'autonomia per a les quals calgui una majoria qualificada, les pressupostàries i les tributàries.

Calen 15.000 firmes autenticades.

S'ha de presentar un escrit al registre del Parlament adreçat a la Mesa que contingui: el text articulat, una exposició de motius i una relació de les dades personals dels membres de la Comissió Promotora, que no pot ésser inferior a 10 components.

La Mesa es pronunciarà en 30 dies.

La Junta Electoral garanteix la regularitat del procediment.

Un cop admesa la proposició hi ha un termini de quatre mesos per recollir les firmes a partir del dia següent a la notificació, prorrogable tres mesos més.

Si la recollida de firmes és correcta, es publica al Butlletí Oficial.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades fins a un màxim de 100 ptes. per firma vàlida sempre que s'arribi a la tramitació parlamentària.

j) *Madrid*

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits al cens electoral que tinguin la condició política de madrilenys.

Matèries excloses: les que no són competència de la CA, les tributàries, les d'iniciativa legislativa, les de pressupostos i les d'organització institucional.

Calen 50.000 firmes autenticades.

Iniciativa dels ajuntaments mitjançant l'aprovació per majoria absoluta d'almenys tres Ajuntaments amb un cens superior a 50.000 electors o que es tracti de 10 o més Ajuntaments limítrofs, sigui quin sigui el nombre d'electors.

Es presenta el text a la Mesa del Parlament mitjançant la Secretaria general.

A la Mesa es presenta: el text articulat, un document que expliqui les raons i una relació de les dades personals dels membres de la Comissió Promotora.

Pronunciament de la Mesa en 15 dies.

La resolució es notifica a la Comissió Promotora i es publica al Butlletí Oficial de la CA.

Admesa la proposició comença la recollida de firmes en un termini de 3 mesos a partir de la notificació.

S'entreguen les firmes durant els sis dies següents al venciment del termini.

La Mesa controla les firmes. Si tot és correcte, es publica la proposició de llei.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades no superiors a un milió de ptes. si s'arriba a la tramitació parlamentària.

k) Múrcia

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits al cens electoral que tinguin la condició política de murcians.

Matèries excloses: les que no són competència de la CA murciana, les tributàries, les dels art. 46 i 47 i les d'organització institucional.

Calen 10.000 firmes autenticades.

Iniciativa dels municipis i comarques, per acord d'un o més municipis, o una o més comarques la població de les quals representi un mínim de 10.000 electors.

Es presenta la documentació a la Mesa del Parlament mitjançant la Secretaria general.

A la Mesa es presenta: el text articulat, una exposició de motius, una exposició de raons per les quals s'aconsella la tramitació i una relació de les dades personals dels membres de la Comissió Promotora.

Pronunciament de la Mesa en 15 dies.

Si s'admet, es publica al Butlletí Oficial de la Cambra.

La Junta Electoral Provincial garanteix el procediment.

Seguidament hi ha 6 mesos per recollir les firmes a comptar des de la notificació.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades fins a un màxim d'un milió de ptes. si s'arriba a la tramitació parlamentària.

l) Navarra

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits al cens electoral i que tinguin la condició de navarresos.

Matèries excloses: les que no són competència de la Comunitat Foral. Les de reintegració i millora del Règim Foral de Navarra, les de naturalesa tributària i pressupostos.

Calen 7.000 firmes autenticades.

Es presenta el text articulat a la Mesa del Parlament.

A la Mesa es presenta: text articulat, una exposició de motius i una relació de les dades personals dels membres de la Comissió Promotora.

Pronunciament de la Mesa en 15 dies. Publicació al Butlletí Oficial del Parlament.

Les proposicions de llei foral que suposin un augment dels crèdits o una disminució dels ingressos pressupostaris requeriran la conformitat del govern de Navarra.

Un cop admesa la iniciativa, comença la recollida de firmes durant un termini de sis mesos.

La Junta Electoral garanteix la regularitat del procediment. Si tot és correcte, s'inclou a l'ordre del dia del Ple.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades fins a un màxim de 500.000 ptes., sempre que s'arribi a la tramitació parlamentària.

m) *País Basc*

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits al cens electoral que tinguin la condició política de bascos.

Matèries excloses: les que no són competència de la CA basca, les d'organització i règim jurídic institucional, les tributàries, les de reforma de l'Estatut, les de planificació econòmica, les d'iniciativa i procediment legislatiu, les de règim electoral i les del Govern.

Calen 30.000 firmes autenticades.

Es presenta el text a la Mesa del Parlament mitjançant la Secretaria general.

A la Mesa es presenta: el text articulat, una exposició de motius, una exposició de raons per les quals s'aconsella la tramitació i una relació de les dades personals dels membres de la Comissió Promotora.

La Junta Electoral garanteix la regularitat del procediment.

Admesa la proposta hi ha un termini de 4 mesos per recollir les firmes a comptar des de la notificació. Es pot prorrogar 2 mesos en cas de força major.

Si tot és correcte, es tramita.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades fins a un màxim de 2 milions, sempre que s'hagi arribat a la publicació al Butlletí Oficial del Parlament Basc.

Règims forals:

Guipúscoa: S'estableix que en 4 mesos 5.000 electors poden presentar una proposició d'ILP.

Àlaba: 2.500 firmes recollides en 4 mesos.

Biscaia: La presentació de 20.000 firmes en quatre mesos.

Matèries excloses a Biscaia: les que no són competència del territori històric, les tributàries, els pressupostos, el Pla foral d'obres i serveis, el règim general de Tutela financera de les Corporacions Locals, organització i divisió política, promoure la iniciativa legislativa del territori històric davant el Parlament Basc, la regulació de la ILP, les normes que requereixin un quòrum especial.

n) *País Valencià*

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits al cens electoral que tinguin la condició de valencians i que no estiguin privats dels drets polítics.

Matèries excloses: les que no són competència de la Comunitat Autònoma, les que afecten l'organització institucional, de naturalesa tributària i pressupostària, les de reforma de l'Estatut d'autonomia.

Calen 50.000 signatures autenticades.

Es presenta el text articulat a la Mesa del Parlament mitjançant el registre.

A la Mesa es presenta: el text articulat i una exposició de motius signat per almenys 10 ciutadans.

La Comissió Promotora ratificarà la proposta davant el lletrat de les Corts en el termini de quinze dies de la presentació de la iniciativa.

Un cop admesa la iniciativa comença la recollida de firmes durant un termini de 4 mesos, prorrogables 2 mesos més.

La Junta Electoral garanteix la regularitat del procediment.

Si tot és correcte, s'inclou a l'ordre del dia del Ple.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades no superiors a dos milions de ptes., si es pren en consideració.

o) La Rioja

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits al cens electoral que tinguin la condició de riojans.

Matèries excloses: les que no són competència de la Comunitat Autònoma, les que afecten l'organització i funcions dels òrgans institucionals, de naturalesa tributària i pressupostària, les de reforma de l'Estatut d'autonomia, les dels arts. 39 i 40 de l'Estatut d'autonomia.

Calen 6.000 signatures autenticades.

Es presenta el text articulat a la Mesa de la Diputació Regional mitjançant el registre.

A la Mesa es presenta: el text articulat, una exposició de motius, una exposició de raons per les quals s'aconsella la tramitació i una relació de les dades personals dels membres de la Comissió Promotora.

Un cop admesa la iniciativa comença la recollida de firmes durant un termini de 3 mesos.

La Mesa de l'Assemblea Parlamentària garanteix la regularitat del procediment.

Si tot és correcte, es publica i s'inclou en l'ordre del dia del Ple.

Indemnització a la Comissió Promotora per les despeses acreditades no superiors a 500.000 ptes., sempre que s'arribi a la tramitació parlamentària.

3.2. Especificitats de les diferents CCAA

De l'anàlisi de les diferents regulacions de la ILP a les CCAA podem concloure que són molt iguals, per no dir idèntiques. No obstant això, les petites diferències que hi ha entre les comunitats són de molt interès (taula 3).

Taula 3

ESPECIFICITATS PRÒPIES DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES

<i>Comunitat Autònoma</i>	<i>Especificitats pròpies</i>
Andalusia	Iniciativa dels ajuntaments: 35 ajuntaments o 10 reunint 75.000 electors.
Aragó	Comissió Promotora, mínim 5 membres: defensa la proposició en el Ple pot demanar la retirada de la proposició. Única CA que especifica nombre de firmes en funció de la població. Junta de control: 3 magistrats TSJA, degà Fac. Dret Univ. Saragossa, degà col. adv. i col. notarial.
Astúries	Iniciativa dels ajuntaments. No acceptació de la proposta, si comporta augment dels crèdits o disminució dels ingressos.
Balears	Comissió Promotora: defensa la proposició en el Ple.
Canàries	Comissió Promotora: defensa la proposició en el Ple. Junta de control, presidida pel Diputat del Comú i integrada per 4 diputats elegits pel Ple de la cambra.
Cantàbria	No acceptació de la proposta, si comporta augment dels crèdits o disminució dels ingressos.
Castella-La Manxa	Comissió Promotora, mínim 5 membres. Iniciativa dels ajuntaments: 6 ajuntaments reunint 20.000 electors. No acceptació de la proposta, si comporta augment dels crèdits o disminució dels ingressos.
Castella-Lleó	
Catalunya	La proposició serà llegida en el Ple per un secretari de la cambra. Junta de control: 3 magistrats del TSJC i 2 diputats
Extremadura	Comissió Promotora, mínim 5 membres.
Galícia	Comissió Promotora formada per un mínim de 10 persones. La Comissió pot defensar la proposició en el Ple.
Madrid	Iniciativa dels ajuntaments: 3 o més ajuntaments o 10 o més ajuntaments limítrofs.
Múrcia	Iniciativa dels ajuntaments i comarques: 1 o més ajuntaments reunint 10.000 electors.
Navarra	No acceptació de la proposta, si comporta augment dels crèdits o disminució dels ingressos.
País Basc	

Taula 3 (cont.)

<i>Comunitat Autònoma</i>	<i>Especificitats pròpies</i>
País Valencià	No acceptació de la proposta, si comporta augment dels crèdits o disminució dels ingressos. El govern pot rebutjar la tramitació de la proposta.
La Rioja	No acceptació de la proposta, si comporta augment dels crèdits o disminució dels ingressos.

FONT: Elaboració pròpia.

A la Comunitat de Canàries i a la d'Aragó, s'ha creat una Junta de Control que fa totes les tasques de comprovació de firmes, etc.; és a dir, garanteix tot el procediment. Ve a fer, doncs, les funcions de la Junta Electoral o de la Mesa de l'Assemblea Parlamentària en les altres CCAA.

Una altra diferència és el nombre de firmes que calen, que van des de les 6.000 que es demanen a la Rioja a les 75.000 d'Andalusia.

Extremadura és l'única CA on l'Estatut d'autonomia especifica el percentatge de firmes necessàries, que no ha de ser inferior al 5% dels electors. A la resta és la llei específica que ho determina. Aragó és l'única CA en què el nombre de 15.000 firmes s'argumenta en funció de la població. La resta no especifica cap criteri.

La Comissió Promotora de Galícia ha d'estar composta per un mínim de 10 promotors; per cinc membres a Castella-la Manxa o per cinc ciutadans d'Aragó i Extremadura. Per tant, s'estableix un mínim, cosa que no succeeix a la resta de CCAA.

Aragó és l'única que permet que la Comissió Promotora pugui retirar la proposició d'ILP durant la tramitació parlamentària, si es considera que el debat parlamentari desvirtua el significat de la proposta. Tampoc no inclou entre les matèries de no admissió el supòsit d'existència prèvia d'una proposició no de llei sobre la mateixa matèria.

A Aragó, Balears, Canàries i Galícia es permet prolongar el paper de la promotora al procediment parlamentari, atorgant la possibilitat de defensar la proposició en la presa en consideració.

Els diferents ajuts que reben les Comissions Promotores, si la proposta arriba al Parlament van des de 400.000 ptes. a Cantàbria, als 5 milions de la CA d'Andalusia. Galícia n'estableix 100 per signatura.

Finalment, cal indicar que a les CCAA d'Andalusia, Astúries, Castella-la Manxa i Madrid es preveu també la iniciativa dels ajuntaments, i a Múrcia es preveu la iniciativa dels municipis i comarques.

En definitiva, la columna vertebral de la ILP en aquestes CCAA és la mateixa. És a dir, la Comissió Promotora presenta un text amb els motius, la Mesa l'e-

xamina i l'admet o no, es recullen les firmes autenticades als fulls segellats per la Junta Electoral o similar i, si tot és correcte, es publica al Butlletí Oficial de la Cambra corresponent i la proposició ja és a punt per incloure-la a l'ordre del dia i poder iniciar-ne la tramitació parlamentària.

3.3. Propostes de reforma a la llei reguladora de la ILP a les CCAA

Andalusia: Una proposta d'IU, presentada l'octubre de 1994, justificada per «la necessitat de facilitar la participació ciutadana i els ens locals en la funció legislativa, i fomentar una política institucional plenament participativa», i que concretament pretenia la reforma de la llei reduint les 75.000 signatures establertes actualment a 35.000 o per l'acord amb majoria relativa de 10 ajuntaments de la CA o de 25 municipis que representin 75.000 electors, va ser rebutjada.

País Basc: S'han presentat dues propostes per reformar la Llei de la comunitat autònoma del País Basc, i totes dues han estat rebutjades. Una és la que presentaren el grup Iniciativa Ciudadana Vasca-Euskal Huritarren Egitekoak, el novembre de 1995, que pretenia eliminar de les matèries excloses l'organització territorial de la Comunitat Autònoma.

El març de 1996, la Mesa del Parlament admetia a tràmit la proposta d'Unió Alabesa de modificació de la llei d'ILP, que pretenia la supressió d'algunes matèries excloses de ser regulades per ILP. La proposta fou rebutjada per la majoria de grups, a excepció d'IU i Unió Alabesa.

3.4. L'experiència pràctica de la ILP a les CCAA

De les 38 propostes que s'han presentat a les diverses CCAA (taula 4), només se n'han aprovat cinc:

- Canàries, 3 d'un total de 10.
- Galícia, 1 de 8.
- Aragó, es va aprovar l'única que s'ha presentat.

Pel que fa a la resta de Comunitats, no s'ha aprovat mai cap de les propostes presentades:

- Castella-la Manxa, Catalunya i Navarra: una.
- Andalusia, Astúries, la Rioja: dues.
- Balears i País Basc²: tres.
- Múrcia: quatre.

Dels temes més tractats podem destacar que 8 propostes fan referència a medi ambient i protecció de la naturalesa, en concret els temes per CA han estat els següents:

2. Recentment s'ha presentat una ILP, que està actualment en tràmit de recollida de signatures.

Taula 4
EXERCICI PRÀCTIC DE LA ILP

<i>Comunitat Autònoma</i>	<i>Proposicions presentades</i>	<i>Admissió a tràmit</i>	<i>Sense reunir els requisits</i>	<i>Matèries rebutjades</i>	<i>Matèries rebutjades en debat parlamentari</i>	<i>Proposicions aprovades</i>	<i>Matèries aprovades en debat parlamentari</i>
Andalusia	2	1	1	1	Fons andalús de cooperació municipal	0	
Aragó	1	1	0	0		1	Consell de protecció de la naturalesa
Astúries	2	0	2	0		0	
Balears	3	2	1	2	Declaració de l'arxipèlag de Cabrera Parc Natural. Prohibició d'incineració de residus.	0	
Canàries	10	8	4	1	Consell de protecció dels animals	3	Habitatges per a Canàries. Reorganització universitats. Declaració paisatge protegit a la zona de «El Rincón»
Cantàbria	0	0	0	0		0	
Castella-la Manxa	1	1	0	1	Parc Natural de La Higuera i San Vicente	0	
Castella-Lleó							
Catalunya	1	0	1	0		0	

Taula 4 (cont.)

<i>Comunitat Autònoma</i>	<i>Proposicions presentades</i>	<i>Admissió a tràmit</i>	<i>Sense reunir els requisits</i>	<i>Matèries rebutjades</i>	<i>Matèries rebutjades en debat parlamentari</i>	<i>Proposicions aprovades</i>	<i>Matèries aprovades en debat parlamentari</i>
Extremadura	0	0	0	0		0	
Galícia	8	8	5	2	Conservació del patrimoni forestal. Equiparació salarial del funcionariat.	1	Mapa sanitari creació de l'àrea de salut de Bisbarra de Salnés.
Madrid	0	0	0	0		0	
Múrcia	4	2	3	1	Modificació de la Llei electoral de Múrcia	0	
Navarra	1	0	1	0		0	
País Basc	3	2	1	1	Bilbao capital	0	
País Valencià	0	0	0	0		0	
La Rioja	2	0	2	0		0	
Espanya	14 (1)	9	11	1	Llei reguladora del finançament del sistema educatiu	0	

(1) Actualment 1 en procés d'admissió a tràmit.

FONT: Elaboració pròpia.

Andalusia

Modificació articles de l'empresa Radiodifusió i TV.
Fons andalús de cooperació municipal.

Aragó

Creació del Consell de Protecció de la Naturalesa.

Astúries

Comerç interior.
Dissolució de la Junta General del Principat.
Balears: Parc Nacional de l'arxipèlag de Cabrera (2 propostes).
Prohibició de la incineració de residus.

Canàries

Habitatge, estatges per a Canàries.
Reordenació universitària (3 propostes).
Retribucions dels funcionaris docents.
Declaració de paisatge protegit del Parc Natural «El Rincón».
Proposta de referèndum sobre les relacions amb la CEE/UE.
Consell de protecció d'animals.
Condicció de resident a Canàries.
Consell de la Joventut.

Castella

Parc Natural Sierras de la Higuera i San Vicente.

Galícia

Conservació del patrimoni forestal.
Institut gallec de la Joventut.
Servei gallec de la Salut.
Institut de la Dona.
Equiparació salarial del funcionariat docent.
Mapa sanitari, creació de l'àrea de salut Salnés.
Creació del grup empresarial del làctic.
Mapa de titulacions del campus universitari d'Orense.

La Rioja

Criteris de desenvolupament agrari i rural.
Cooperació al desenvolupament al Tercer Món.

Múrcia

Creació del centre d'hemodonació.
Modificació de la llei electoral de la regió de Múrcia.
Creació Universitat Politècnica de Cartagena.
Mesures per a la gestió de residus perillosos.

Navarra

Comissió arbitral de conflictes mediambientals i territorials.

País Basc

Autodeterminació.
Bilbao, capital de la CA.
Carta de Drets Socials.

Seguidament examinem algunes de les propostes presentades, amb resultats ben diferents.

a) *Aragó: Consell de Protecció de la Naturalesa*³

La proposició de creació d'un Consell de Protecció de la Naturalesa fou presentada pel moviment ecologista el juny de 1989 i el maig de 1990 va tenir la presa en consideració, si bé no es va tramitar fins a la tercera legislatura.

La proposició perfilava «un Consejo que superara el reducido ámbito de protección de la naturaleza ya que, entre sus cometidos, se encontrara el de informar proyectos de ley, reglamentos, planes y programas que afectasen a la ordenación del territorio, función administrativa que, en principio, tiene mayor amplitud que la ambiental». El debat parlamentari va conduir a la modificació de diferents continguts de la proposta, com és el cas de l'estructura del Consell i d'algunes atribucions que la proposició efectuava. Tot i així, la Comissió Promotora no va plantejar la retirada de la proposició, malgrat que és l'única CA que té aquest dret reconegut en el procés de tramitació parlamentària.

Es recolliren més de les 15.000 firmes autenticades necessàries i la llei fou aprovada per unanimitat el 13 de març de 1992.

El Consell promotor es va constituir l'any 1994 com a òrgan consultiu i de participació, depèn del Departament de Medi Ambient i en formen part vint-i-set membres. L'any 1994 les seves activitats han estat centrades en el Dictamen sobre la proposició de llei d'IU sobre «espais Naturals Protegits, Flora i Fauna Silvestre», dictamen sobre l'avantprojecte de llei de creació del Parc Natural de San Juan de la Peña i Peña Oroel i un altre sobre el Pla de gestió de Residus Especials de la CA d'Aragó. Altres tasques han estat vinculades a la difusió i formació.

b) *Canàries: Paisatge protegit a la zona de «El Rincón»*⁴

A la CA de Canàries s'han presentat un total de 10 proposicions de llei per tramitar-se via ILP. D'aquestes, n'han estat aprovades amb llei reguladora posterior tres. La primera fa referència a «viviendas», la segona a la «regulación de las universidades» i l'última a la «Declaración de paisaje protegido en la zona de «El Rincón, La Orotava». Aquesta darrera iniciativa es va originar el 1989, es va aprovar el 1992 i va ser portada a terme pel moviment ecologista, concretament per la coordinadora popular en defensa de «El Rincón». La iniciativa va recollir 33.325 signatures, més del doble necessari. La proposta es va poder defensar davant la Comissió parlamentària i la llei es va votar per unanimitat. L'èxit de la iniciativa, segons la promotora, és el resultat de diferents factors: del treball dut a terme, en

3. Oliván, «La iniciativa legislativa popular y el medio ambiente: El caso de la Ley aragonesa del Consejo de Protección de la Naturaleza», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 13 (Pamplona, 1992), pàgs. 139-148; *Memoria del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón*, 1994.

4. *Boletín de la Coordinadora Popular en defensa de «El Rincón»*, La Orotava. 1994.

anys anteriors, pels promotors de la iniciativa, pels diversos pronunciaments públics, entre ells 74 artistes, i sobretot una «participació plural».

c) *Navarra: Comissió arbitral dels conflictes mediambientals*⁵

El novembre de 1990, la Coordinadora Lurraldea va presentar a la Mesa del Parlament de Navarra, amb el suport de 50 intel·lectuals, una Proposició de Llei Foral, per a la creació d'una Comissió arbitral dels conflictes mediambientals i territorials; la proposta pretenia establir «los mecanismos necesarios para la resolución de los conflictos sociales que puedan originarse como consecuencia de la aprobación de planes, directivas o proyectos que afecten a la ordenación, defensa y mejora del medio ambiente, así como servir de órgano con competencias suficientes para dictaminar sobre los proyectos alternativos y propuestos que se elaboren desde plataformas o colectivos sociales como respuesta a los oficiales aprobados por el Parlamento o Gobierno». La Mesa del Parlament va decidir, per unanimitat, no admetre a tràmit la proposta de llei. Els arguments contraris a la proposició fan referència a la manca de competències en la matèria, i que la proposta envaeix competències dels òrgans del Govern i Administració.

d) *País Basc: l'autodeterminació*⁶

Durant el mes de setembre de 1990 es presenta al Parlament Basc una proposta de la Comissió de ciutadans Euskaria, amb les 30.000 firmes requerides, en què es demanava que el Parlament Basc insti les Corts Generals a fer una reforma constitucional en el sentit de donar a la Disposició addicional segona de la Constitució espanyola una nou redactat amb el següent contingut: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La recuperación y actualización en todo caso de esos derechos, que residen en la potestad de sus ciudadanos para decidir libre y democráticamente su status político, económico, social y cultural, se llevará a efecto mediante el ejercicio de su derecho a la autodeterminación en forma soberana, sin ninguna limitación externa y con la posibilidad de optar por la creación de su Estado».

El Parlament basc no va admetre la proposició de llei perquè va considerar que la decisió estava fora del seu àmbit d'actuació i decisió. Es va presentar recurs d'empara que el Tribunal Constitucional va rebutjar (STC 76/1994, de 14 de març).

En la presentació del recurs d'empara s'argumentava la vulneració de diversos preceptes constitucionals, de la Declaració Universal de Drets de l'home i el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, en el sentit que la sobirania recau en el poble i que aquest té el dret a participar directament en la direcció dels assumptes públics. En contraposició als arguments esmentats, el Tribunal Constitucional

5. Premsa del 10 al 25 de novembre de 1990.

6. *Boletín Oficial del País Vasco* (27 juliol 1991).

estima que els drets de participació que l'ordenament dissenya són «un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Siendo eso así, ninguna vulneración del orden constitucional puede advertirse en el hecho de que el propio Texto constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restrinja su alcance y condiciones de ejercicio y, más concretamente, que la iniciativa legislativa sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, quede reservado a la mediación de los representantes políticos».⁷

El que el Tribunal Constitucional ve a refermar són els límits i criteris a la participació directa dels ciutadans en els assumptes públics, assenyalant el seu caràcter complementari i subsidiari.

e) *País Basc: Carta de drets socials*⁸

Amb data 20 de desembre de 1996 va entrar al Registre del Parlament Basc una proposició de llei presentada per les plataformes Gogoa a Biscaia, Eraiki de Guipúscoa i Elkartasuna de Laudio. La Mesa del Parlament Basc va admetre a tràmit la proposició.

La proposta té el suport de més de 100 entitats cíviques i socials, així com la totalitat dels sindicats, units en una Plataforma contra l'exclusió social.

La proposta de Carta de drets socials té dues idees bàsiques per combatre la pobresa. Una primera, que es refereix al repartiment del treball mitjançant la reducció de la jornada laboral a 32 hores setmanals, la desaparició d'hores extraordinàries, l'avançament de l'edat de jubilació i la substitució dels contractes temporals per fixos, mesures que proposen que s'iniciïn a l'Administració basca, per estendre's posteriorment al conjunt de les empreses. I una segona idea, que consisteix a reconèixer el dret ciutadà, dret individual a una renda social bàsica, equivalent al Salari Mínim Interprofessional, tot modificant l'actual sistema on només les famílies poden rebre l'Ingrés Mínim d'Inserció.

Es calcula que la proposta reduiria l'atur d'un 22 % actual, 200.000 persones, a un 3 o 5 % previst.

El cost de la proposta vindria a representar la despesa actual de la Conselleria d'Educació basca i els mitjans per obtenir recursos vindrien de la reducció de les obres públiques faraòniques, la reducció en despeses d'ordre públic, l'eliminació del frau fiscal o, per últim, la creació d'un nou impost a l'estil de l'ecotaxa. Propostes que, segons els promotors, per portar-les a terme depenen principalment de la voluntat política.

7. Té interès significar que el ponent de la sentència del TC, fou Luis López Guerra, que amb anterioritat (1983) escrivia sobre els límits constitucionals establerts a la regulació de la ILP, que «hacen difícilmente viable esta forma de participación directa».

8. Vegeu Tríptic de presentació de la ILP. Premsa del 7 i 8 de gener de 1997.

La proposta ve precedida d'un llarg treball previ i ha de recollir 30.000 firmes en quatre mesos, com estableix la llei d'ILP aprovada al Parlament Basc.

Entre els objectius, a més dels esmentats, hi ha l'enfortiment dels moviments socials i ciutadans, amb la idea de trencar la dinàmica de divisió, establint marcs unitaris de treball que permetin enfortir els sectors socials que pretenen un canvi de l'actual majoria social. La ILP és, pels promotors, un mitjà per aconseguir aquest objectiu.

Capítol 4

LA ILP A CATALUNYA

La Cambra Catalana en la seva IV legislatura ha aprovat la llei reguladora de la ILP, amb data 15 de març de 1995.¹

En tot cas i abans d'entrar-hi en detall, convindria establir-ne els antecedents històrics i parlamentaris.

La primera proposició de llei reguladora fou la presentada en la II legislatura pel PSUC el 1985; posteriorment, l'any 1990, es plantegen diferents proposicions presentades per ERC i IC que no foren admeses a tràmit.

Més tard, en la III legislatura, i ja el 1991, hi ha un acord entre el PSC, CiU, PP, ERC, CDS i el grup mixt, per crear una ponència, si bé aquesta «decau per finiment de legislatura».

Finalment, dins la IV legislatura trobem dues proposicions realitzades per IC (rebutjada) i ERC (retirada), que conduiran definitivament el setembre de 1994 a l'Acord de la Mesa del Parlament de constituir una Ponència conjunta i que donarà lloc a l'aprovació definitiva de la Llei de la Iniciativa Legislativa Popular.

4.1. El debat parlamentari

La Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, fou l'encarregada de realitzar la Ponència i fer-ne el Dictamen, que va ser acordat per mutu acord després de les esmenes introduïdes pels diferents grups presents a la Comissió.

La posició en el debat parlamentari dels diferents portaveus, va lloar els acords de la Comissió i la necessitat de l'aprovació de la Proposició de llei.

El debat parlamentari mostra la posició dels parlamentaris sobre qui és el titular de la sobirania popular.

Pel PP «la iniciativa no és un acte de decisió legislativa [...] és una condició preliminar de la formació de la llei, i no una part integrant de la seva adopció [...] el posterior desenvolupament i culminació del procés correspon a les cambres».

1. Vegeu: Llei de la iniciativa legislativa popular aprovada pel Parlament de Catalunya.

La intervenció d'IC, promotor i impulsor de la llei, justifica la Proposició pel fet que aquesta iniciativa «es pugui dur a terme pels ciutadans, però alhora això s'ha de fer mantenint l'equilibri, les garanties jurídiques necessàries pròpies d'un estat de dret», tot criticant el fet que «el Parlament està malauradament massa allunyat dels ciutadans [...]; i aquest instrument ha de contribuir que el Parlament sigui el centre de l'activitat política a Catalunya» i, que la llei «arriba amb massa retard».

Per ERC la llei no s'entén «ni com un risc ni com una intromissió molesta en el terreny del legislador, sinó ans al contrari, com un camí en el pas del perfeccionament i la millora dels instruments democràtics», en què s'han d'incloure «llistes electorals obertes fins la utilització freqüent de la consulta popular i el referèndum».

Cal significar les intervencions dels representants del PSC i del grup de CiU. En primer lloc, el representant del PSC, tot i defensar la proposta de regulació de la ILP, estableix que és «un instrument per tal que els titulars de la sobirania nacional, és a dir, el poble, puguin, en un moment determinat, obrir vies per a fer propostes al poder legislatiu», en aquells temes «que són àmpliament sentits» i «que no són recollits per cap grup parlamentari», tot i que s'han d'eliminar manipulacions possiblement demagògiques, a vegades, o fins i tot d'intentar possibles perills de legitimar —en un suposat consens popular— la voluntat d'una minoria». En l'actualitat la ILP, pel PSC «no és una alternativa a la democràcia parlamentària, sinó un complement de la democràcia parlamentària» i s'ha d'entendre així «perquè succeeix rarament o és difícil que problemes que preocupin una majoria de ciutadans no siguin recollits per cada grup de la nostra cambra. És obvi, per tant, és normal que aquesta iniciativa hagi estat poc utilitzada i que ho sigui en el futur, perquè les forces parlamentàries aquí presents representen un ventall ample d'interessos dels ciutadans».²

Finalment, el representant de CiU reconeix el retard de deu anys en l'aprovació de la llei per «manca de voluntat política», en considerar que «és una llei complementària; ni substitueix la democràcia parlamentària —la sobirania popular segueix estant en aquesta cambra i, per tant, no quedarà substituïda per aquesta llei— i, en segon punt, perquè [...] quina és la iniciativa legislativa que qualsevol grup, sigui de la majoria o de l'oposició, no ha aollit?»³

El retard de l'aprovació de la llei, que ha fet que sigui l'última CA que hagi desenvolupat la regulació de la llei, establint el seu reconeixement, ha estat com ja s'ha mencionat, la manca de voluntat política, en el sentit que la sobirania popular ja es troba expressada i ben representada pels partits polítics presents a la cambra. Les limitacions materials i formals a l'exercici de la ILP pretenen eludir la intromissió en el treball parlamentari i defugir la distorsió de la vida parlamentària.

2. Vegeu *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* (15 març 1995), pàg. 6.434.

3. *Ibid.*, pàg. 6.435.

4.2. El contingut de la llei

La llei catalana no surt del que ha estat la regulació d'altres CCAA, i s'emmarca en el que estableix l'article 32.6 de l'Estatut de Catalunya.

Les seves característiques pròpies són:

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits al cens electoral que tinguin la condició de catalans.

Matèries excloses: les que estan reservades per llei del Parlament o per l'Estatut d'autonomia a la iniciativa exclusiva del govern de la Generalitat o dels diputats de la cambra autonòmica. Les de naturalesa tributària o financera. Les que requereixin la tramitació establerta per l'art.34.2 i 3 de l'Estatut. Les referides a la planificació general de l'activitat econòmica de la Generalitat.

Calen 65.000 signatures autenticades.

A la Mesa es presenta: El text articulat de la proposició de llei, precedit d'una exposició de motius. Una memòria explicativa de les raons que aconsellen, a judici dels signants, la tramitació i l'aprovació de la proposició al Parlament. La relació dels membres que componen la Comissió Promotora.

La Mesa del Parlament s'ha de pronunciar en el termini de quinze dies. Es constitueix una Junta de Control amb la composició següent: Tres magistrats del TSJC, dos representants dels grups parlamentaris, i un lletrat del Parlament que actua de secretari.

El procediment de recollida de signatures ha de finalitzar en noranta dies. Aquest termini pot ésser prorrogat seixanta dies més.

Si la recollida de signatures és correcta, es publica al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, i la proposició podrà ésser inclosa en l'ordre del dia del ple per al tràmit de presa en consideració.

La iniciativa legislativa popular que estigui en tramitació en dissoldre's el Parlament, no decau i es trasllada a la nova legislatura.

La Comissió promotora pot rebre una indemnització de fins a 3.000.000 de pessetes.

La Proposició de llei de la ILP tot i requerir-se el vot favorable de la majoria absoluta de la cambra, va rebre el vot unànim dels grups parlamentaris.

4.3. Els resultats del consens

És important assenyalar dos aspectes que, fruit del consens polític, han modificat les propostes inicials realitzades per IC i ERC.

Pel que fa al nombre de signatures necessàries, els dos grups parlamentaris que en el decurs d'aquests anys proposaren projectes de llei, consideraven que la xifra mínima era de 50.000 signatures, s'aprovaven, com hem dit anteriorment, les 65.000 que estableix la Llei.

Un altre aspecte important també a assenyalar són els terminis de presentació de les signatures. El PSUC i IC estableixen en les seves diferents propostes, que el procediment de recollida de signatures hauria de finalitzar en el termini de tres mesos i que aquest hauria de poder ser prorrogat uns altres tres mesos.

En canvi, ERC proposava un termini de quatre mesos prorrogable dos més.

La distribució variava, però les dues propostes mantenien la possibilitat que es pogués fer efectiva la recollida de signatures en un termini de 180 dies.

En canvi, la Llei estableix noranta dies hàbils prorrogables seixanta dies hàbils més, un total de 150 dies; l'efecte pràctic és nul.

Una qüestió no inclosa en les propostes d'IC-ERC i no recollida en la llei, és la participació de la Comissió Promotora. L'exposició de la ILP davant la Comissió Parlamentària, la realitzarà un secretari de la Mesa. Com reconeixia Rafael Ribó:⁴ «aquesta mancança és fruit d'un excés de parlamentarisme i la por a introduir elements aliens a la Cambra, el que va motivar no incloure la presència de la Comissió Promotora».

Com hem anat indicant, els recels que planteja la participació directa del ciutadà, en la llei Catalana, a l'igual que en d'altres CCAA, queda plenament reflectit en l'exposició de motius, quan diu: «ahora que procura mantener l'equilibri harmònic entre el respecte als representants legítims de la voluntat popular com a resultat d'unes eleccions i l'adopció dels mecanismes que garanteixin l'exercici efectiu d'aquesta iniciativa legislativa».

Podran ser objecte d'ILP a Catalunya les matèries sobre les quals el Parlament de Catalunya pot legislar, articles 9 i 10 de l'Estatut d'autonomia, a excepció de les matèries excloses expressament per Llei del Parlament i les que descriu l'art. 2.2 de la llei reguladora de la ILP.

4.4. L'exercici pràctic

a) Creació d'un servei psiquiàtric d'urgències a domicili⁵

Dins aquests requisits s'inclou la primera proposta després d'un any i mig d'aprovació de la llei de la ILP a Catalunya.

El resultat no ha estat gaire satisfactori pel que fa a la possibilitat d'exercir el dret a la ILP.

La Proposició promoguda per l'Associació per a la Rehabilitació del Malalt Psíquic (AREP), la Comissió Promotora de la qual està integrada per dotze associacions catalanes destinades a la protecció i cura del Malalt Psíquic, varen presentar al Registre de la cambra catalana, el passat 20 de novembre de 1996, una proposició de llei de «Creació d'un servei psiquiàtric d'urgències a domicili»; pos-

4. Entrevista realitzada el 22 d'abril de 1996.

5. Vegeu Exposició de motius i proposta articulada presentada per AREP. Premsa 14 de febrer de 1997.

teriorment la Mesa de la cambra va demanar diversos aclariments sobre els components de la Comissió Promotora, i finalment la Mesa va dictaminar la no admissió a tràmit el 4 de febrer de 1997.

L'objectiu de la proposició pretén donar suport a les famílies amb malalts que necessiten tractament psiquiàtric amb trastorns severos i possibilitar la creació d'un Servei Psiquiàtric d'Urgències a Domicili, que doni atenció les 24 hores del dia i en qualsevol lloc on calgui. Un Consell Rector regiria el Servei.

La proposició fou avalada, a l'entrada de la proposta al Registre de la cambra, per 63.560 signatures, que s'ampliaven posteriorment fins arribar a les 67.000 signatures.

La Proposició no podrà tramitar-se per ILP,⁶ i en aquest cas no ens trobem davant d'un límit material de la llei, sinó formal; els requisits a complimentar a l'hora de la presentació d'una proposició, mostra les dificultats i limitacions en l'exercici pràctic d'aquesta institució que es pretenia que fos expressió de les preocupacions dels ciutadans i ciutadanes.

b) *Modificació de la llei de residus, excloent la incineració*

Recentment s'ha presentat una proposició d'ILP, la primera ILP a Catalunya que es formula com a tal: la proposició pretén la modificació de la llei de residus de 1993, excloent la valoració energètica que comporta la incineració.

La Plataforma Cívica per a la Reducció de Residus, de la qual formen part més de 60 entitats veïnals, ecologistes, sindicals i consumidors, té l'objectiu de recollir les 65.000 signatures establertes a la llei catalana, mitjançant la designació de 1.000 fedataris.

Dins els objectius establerts pel que fa a impedir la utilització del sistema d'incineració, hi ha la paralització del projecte d'incineradora de la Zona Franca a Barcelona, així com la modificació del Programa Metropolità de Residus, que preveu la incineració com a sistema prioritari de gestió de residus.

La Plataforma Cívica, tot i que troba un important suport en el moviment cívic i associatiu català, en canvi té davant l'oposició a la proposta d'ILP del conjunt de forces de l'arc parlamentari, així com importants grups de pressió econòmica s'han manifestat a favor de la incineració.

6. La proposició ha obtingut el suport de diversos grups parlamentaris i es podrà tramitar com a llei.

Capítol 5

CONSIDERACIONS FINALS DE LA ILP A L'ESTAT ESPANYOL

Amb l'aprovació per part de la Cambra Catalana de la ILP, ja són totes les CCAA a excepció de Castella-Lleó, que han desenvolupat l'art.87 de la CE i el que s'hi refereix als Estatuts d'autonomia.

El desenvolupament de l'exercici pràctic de la ILP a l'àmbit estatal ha mostrat les limitacions generades a partir del debat constitucional, consolidant el model de democràcia representativa, concebant i dotant la participació directa dels ciutadans d'una funció subsidiària.

El caràcter de subsidiarietat queda reflectit en nombrosos aspectes de la regulació de la institució, com, per exemple, les matèries excloses, els requeriments que s'exigeixen per al seu exercici i el procediment de tramitació.

Des de l'exposició de motius, es pretén justificar la constricció dels ciutadans en l'exercici de la iniciativa per preservar la fonamentalitat dels partits polítics en tant que instruments de participació política. A partir d'aquí, la normativa sembla destinada a limitar innecessàriament el seu ús en lloc de garantir les condicions favorables per al seu exercici.

L'objectiu que sembla que es perseguia amb la constitucionalització de la ILP no era sinó articular canals que possibilitessin propostes normatives al legislador per a l'aprovació de disposicions demandades àmpliament per l'electorat però que, això no obstant, no trobaven el ressò necessari dins les formacions polítiques amb representació parlamentària.

En canvi, aquest afany indiscutible d'interacció dins el sistema polític de les inquietuds ciutadanes, sembla que ha cedit davant l'aparent necessitat de limitar la iniciativa per la por permanent a aquesta institució.

En la regulació de la iniciativa legislativa popular ha predominat una cautela excessiva, oblidant que la iniciativa popular pot ser, a la fi, un element dinamitzador de la tasca legislativa.

Una cautela que ha regit el desenvolupament de la normativa a les CCAA, unes limitacions fonamentals per raó de matèria en especificar límits concrets establerts a les lleis autonòmiques reguladores de la ILP, tot afirmant el caràcter subsidiari de la participació directa establert a la norma estatal.

Caràcter subsidiari del subjecte on recau la sobirania, el poble, al qual correspon el Poder Constituent i del qual emanen tots els altres poders. Subjecte que no se li reconeix facultat d'iniciativa legislativa immediata, sinó de segon grau, mitjançant una Llei Orgànica.

Límits materials i formals que han reduït i dificultat el freqüent exercici de la institució de la ILP,¹ fet que ha estat qualificat per sectors de la doctrina com a «ficció constitucional».

Tot indica la necessitat de reformar la llei per tal de fer possible i viable la participació del ciutadà.²

En aquest equilibri entre democràcia directa i democràcia representativa, cal establir mecanismes perquè la participació directa dels ciutadans tingui un vehicle d'expressió menys cautelar i pugui fer realment possible combinar l'expressió de la democràcia representativa amb la democràcia directa.

És clar que seria un element important de motivació de la ciutadania vers la preocupació i compromís en la vida pública col·lectiva, de la qual cada cop avui dia queda més allunyada.

1. J. de Esteban i L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, vol. I, Barcelona, 1982, pàg. 90.

2. Per una anàlisi detallada de modificacions articulades a la llei orgànica de la ILP, vegeu Pérez Solà, «Algunas propuestas para la reforma de la Ley orgánica de Iniciativa Legislativa Popular», *V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1994.

Tercera part

Capítol VI

LA ILP EN EL DRET COMPARAT: DRET POSITIU I EXERCICI PRÀCTIC

La iniciativa legislativa popular (ILP) és una institució poc estesa en el Dret comparat. Són pocs els Estats que recullen en les seves Constitucions la ILP, si bé una altra institució clàssica com és el referèndum, té un reconeixement més generalitzat.

A l'àmbit europeu només Portugal trobem que recull la possibilitat de participació a la legislació laboral. França no recull la institució de la ILP, Bèlgica no ha aprofitat la reforma de la Constitució de 1994 per introduir-la-hi, i en aquesta mateixa situació es troben Noruega amb la reforma de 1975 i Rússia amb la nova Constitució de 1993.

En canvi, sí que es reconeix la ILP a diversos *Länder* d'Alemanya, a Àustria, Itàlia, Liechtenstein, Suïssa i a l'Estat espanyol.

Pel que fa a Amèrica, trobem diverses formes de reconeixement als Estats Units d'Amèrica. A l'Amèrica del Sud, diversos països reconeixen la institució de la ILP: Veneçuela, Colòmbia, Cuba; en altres la seva aprovació és molt recent com en la Constitució de l'any 1994 a Argentina, i la Reforma Electoral a Mèxic acordada per diversos partits l'abril de 1996.

Tot seguit estudiarem la regulació en el dret positiu dels diversos marcs on és reconeguda la institució de la ILP; aprofitarem per conèixer algunes experiències pràctiques i l'actuació dels diversos actors: partits polítics, moviments socials, la qual cosa ens permetrà conèixer els punts forts i febles d'aquesta institució de participació directa dels ciutadans.

6.1. Itàlia

La Constitució Italiana de 27 de desembre de 1947 configura diverses formes de participació directa segons l'articulat constitucional. Bàsicament són quatre: el referèndum constitucional, el referèndum legislatiu, el referèndum regional i, finalment, la iniciativa legislativa popular.¹

1. Vegeu referències bibliogràfiques.

Referèndum constitucional: Inclòs dins l'art.138 de la Constitució italiana en virtut del qual les lleis que impliquin revisió de la Constitució han de ser adoptades en dues deliberacions successives per cadascuna de les Cambres i separades per un interval de tres mesos, per desembocar en un referèndum popular. Ara bé, aquest referèndum no té caràcter obligatori, sinó que és facultatiu; hi haurà referèndum si ho demana 1/5 dels membres d'una de les Cambres o bé cinc Consells regionals o bé 500.000 electors durant els tres mesos següents a la publicació del text aprovat per les Cambres.

Referèndum regional: Aquesta facultat es fonamenta en els arts. 123, 132 i 133 de la Constitució. Pel que fa a aquests dos últims articles, el referèndum és obligatori per al cas de fusions de regions existents o creació de noves regions.

Referèndum legislatiu o abrogatiu:² Es convoca per decidir la derogació total o parcial d'una llei o d'un acte amb valor de llei; l'han de demanar 500.000 electors o cinc Consells regionals (art. 75 de la Constitució).

No s'admet aquest referèndum pel que fa a lleis tributàries i de pressupostos, per a les d'amnistia o indult ni per a les d'autorització o ratificació de tractats internacionals.

Iniciativa legislativa popular: S'ha de tenir present la legislació següent, fonamentalment l'art. 71 de la Constitució de la República Italiana de 27 de desembre de 1947, i la Llei de 25 de maig de 1970, núm. 352, «sobre referèndum, [llei] prevista a la Constitució, i sobre iniciativa legislativa popular», concretament els arts.48 i 49. També s'han de tenir presents els arts. 7 i 8 de l'esmentada Llei de 25 de maig de 1970.

Així, doncs, l'art. 71 de la Constitució italiana diu que «el poble exerceix la iniciativa de les lleis mitjançant la proposta, per almenys cinquanta mil electors, d'un projecte redactat en articles». Per tant, obliga les Cambres a tramitar el projecte de llei presentat i a pronunciar-se sobre la seva validesa o oportunitat, de tal manera que pot rebutjar el projecte perfectament.

L'art. 71 de la Constitució italiana està desenvolupat pels art. 48 i 49 de la Llei de 25 de maig de 1970 ubicats al títol IV on diu «Iniciativa del poble en la formació de les lleis».

En aquest sentit, l'art. 48 de la Llei diu que la proposta de part d'almenys cinquanta mil electors dels projectes de Llei, d'acord amb el que disposa l'art. 71 de la Constitució, ha d'ésser presentada, juntament amb les firmes dels electors que fan la proposta, al president d'una de les dues Cambres.

L'art. 49 de la Llei de 1970 explica que la proposta ha de contenir el projecte redactat en articles acompanyat d'una relació que n'il·lustri les finalitats i les normes.

Seguidament es diu que s'apliquen, pel que fa a les firmes dels proponents, la seva autenticació i les certificacions per al·legar la proposta, les disposicions dels arts. 7 i 8.

2. Vegeu nota 49 del cap. 1. Per a la nostra anàlisi farem servir la tipologia emprada per PierVincenzo Uleri, «Le forme di consultazione popolare nelle democrazie: Una tipologia», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm 2 (Bolonya, 1985), pàg. 205 i ss.

En síntesi, d'aquest art. 7 podríem dir que, en primer lloc, es presenta la proposta a la cancelleria del Tribunal de Cassació, juntament amb els certificats acreditatius d'ésser electors, i es publica; seguidament es duu a terme el segellament de fulls, datació, etc., per part dels funcionaris corresponents; un cop fet això, es tornen els fulls als peticionaris perquè comencin la recollida de signatures.

De l'art. 8 es desprèn que la petició s'efectua amb les signatures d'una part dels electors fetes als fulls de què parla l'article precedent.

La mateixa signatura haurà d'ésser autenticada per un notari o un secretari del jutjat o del tribunal de la circumscripció on estigui el municipi i caldrà que l'elector sigui inscrit en les llistes electorals pel jutge de pau o pel secretari del municipi en qüestió.

L'autenticació ha de portar la indicació de la data en què s'adreça; pot ésser col·lectiva, full per full, i, en aquest cas, ha d'indicar el nombre de signatures contingut a cada full.

El personal oficial procedeix a l'autenticació de l'aptitud de la manifestació de voluntat de l'electorat analfabet o que d'alguna manera hagi estat impedit de posar la pròpia firma.

En el moment de fer la proposta han de ser portats els certificats, també els col·lectius, dels síndics (batlles o magistrats) de cada municipi als quals pertany cadascun dels subscriptors que hagin certificat la inscripció en la llista electoral del mateix municipi. Els síndics hauran d'entregar els certificats dins el termini de 48 hores des de la proposta.

Dit això, i tornant a l'art. 49 de la Llei, hem d'assenyalar que els fulls que recolliran les firmes han de reproduir el text del projecte. Un cop s'hagin recollit les firmes amb el text del projecte, seran comprovades. No són vàlids els fulls que es presentin a comprovar passats sis mesos des que es va fer la proposta; és a dir, hi ha sis mesos per recollir les firmes des que els funcionaris corresponents tornen els fulls que han de contenir les firmes degudament segellades, signades, etc. de què parla l'art. 7.

Finalment, és possible la iniciativa legislativa popular a Itàlia tant per a matèries legislatives com constitucionals, a excepció de les que estableix l'art. 75 de la Constitució. Queden excloses les mateixes matèries referides pel referèndum abrogatiu: tributàries i pressupostàries, l'amnistia i l'indult; i l'autorització o ratificació de tractats internacionals queda reservada a l'Estat la tutela d'alguns aspectes fonamentals,³ estenent les limitacions a les disposicions que produeixin efectes relacionats amb l'àmbit de les matèries recollides a l'art. 75 de la Constitució.⁴

3. Temistocle Martines, *Diritto Costituzionale*, Milà, 1992, pàg. 402.

4. Nicolás Pérez Solà «Los referéndums abrogativos del 18 de abril», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 82 (Madrid, 1993), pàg. 206.

a) *El projecte de reforma de les institucions referendàries*

La Comissió Bozzi encarregada de proposar les reformes a la Constitució, va establir la necessitat d'augmentar el nombre de signatures, en la ILP, de les cinquanta mil actuals a cent mil, establint al mateix temps l'obligació inexcusable del Parlament de pronunciar-se sobre la proposta en el termini dels vint-i-quatre mesos següents a la presentació. La situació actual fa que les propostes d'iniciativa quedin abandonades en procediments administratius interns del Parlament, sense donar-los cap tipus de sortida. Garantir la participació, per defensar la ILP sense dret a vot, d'un representant de la promotora en les sessions de la Comissió parlamentària que debat el projecte.

Pel que fa al referèndum, la Comissió Bozzi ha proposat elevar el nombre de signatures de cinc-centes mil a vuit-centes mil i acotar els temes a proposar en referèndum.⁵

Finalment, s'introdueix una nova modalitat de referèndum, en concret, la proposta d'un referèndum consultiu sobre «qüestions d'alt nivell polític». Aquest model, copiat de l'establert a l'Estat espanyol, seria convocat pel govern o per almenys un terç dels membres del Parlament i tindria només caire consultiu.

En els referèndums sobre la reforma electoral i el finançament dels partits, que tingueren lloc l'any 1993, no es van incloure aquestes modificacions; tot indica que la reforma està paralitzada.

b) *La ILP en els estatuts regionals*

Els estatuts, tant ordinaris com especials, recolliren la institució de la ILP, a excepció de Sicília, encara que emmarcant-la en diferents tipus d'iniciativa. Mentre els estatuts especials es limitaren a seguir el model previst en la Constitució, els estatuts ordinaris van estendre el dret a la participació popular a altres entitats com, per exemple, organitzacions sindicals i organitzacions i associacions amb representació regional.⁶

La ILP recollida en els estatuts regionals atribueix la capacitat a un cert nombre d'electors i als Consells provincials i municipals de presentar propostes de llei.⁷

Les limitacions expressades a la llei estatal, cal afegir les formulades a l'estatut regional; les més esteses són les que fan referència al marc competencial de la regió, així com les referents a matèries tributàries i pressupostàries.

El desenvolupament legislatiu i l'exercici pràctic de la ILP i del referèndum abrogatiu a les regions italianes ha estat decebador,⁸ producte de l'actitud de recel,

5. Cheli i Caretti, «El proceso legislativo en Italia», *Revista Española de Derecho Constitucional* (Madrid, 1986), pàg. 221.

6. Paolo Biscaretti, «Los ordenamientos jurídicos territoriales dependientes del Estado», *Derecho Constitucional* (Madrid, 1987), pàg. 649 i ss.

7. Vegeu referència bibliogràfica.

8. G. Rizza, «La partecipazione popolare: lineamenti costituzionali», *Scritti in onore di Edigio Tosato*, Milà, 1982, pàg. 876.

en regular-se restrictivament per part dels partits polítics, mitjançant impediments burocràtics, la disminució del seu exercici.

Quadre 3

NOMBRE DE SIGNATURES NECESSÀRIES
PER PRESENTAR UNA ILP EN DIVERSOS ESTATUTS REGIONALS

Basilicata	art. 64	2.000
Laci	art. 28	5.000
Ligúria	art. 9	5.000
Llombardia	art. 56	5.000
Marques	art. 44	5.000
Molise	art. 32	2.000
Piemont	art. 50	8.000
Pulla	art. 1	15.000
Toscana	art. 75	3.000
Trentino-Alto	art. 2	1.500
Vèneto	art. 38	5.000

c) *Els partits polítics entre el debat constitucional i la llei reguladora de 1970*

La Comissió «dels 75», fou l'encarregada de debatre el projecte de Constitució italiana.

El 16 d'octubre de 1947, la Comissió constitucional va acordar la regulació constitucional de les diverses institucions de democràcia directa.

En aquells moments la Democràcia Cristiana, amb el suport dels republicans i liberals, foren els partidaris de la regulació positiva de les institucions participatives. En canvi, l'actitud dels grans partits de masses d'esquerra, socialista i comunista, fou la contrària, reflectint un excés de parlamentarisme des d'una concepció jacobina de la sobirania popular.⁹

El posicionament dels partits d'esquerra podia estar influenciat pel passat polític d'Itàlia, però cal remetre's a la concepció política sobre el garant de la sobirania popular; per aquests, els partits polítics són el garant exclusiu de la sobirania popular.

Pel PCI qualsevol element que pogués distorsionar la lluita política fora del marc de la lluita de partits dins l'Assemblea parlamentària, era vist com un impediment per a la seva consolidació partidària, ja que pel PCI el «poble es troba representat pels partits». En aquest sentit desenvolupa la crítica als mecanismes de participació directa dels ciutadans, pel «risc que pot representar que el poble pugui bloquejar reformes progressistes».¹⁰

9. Fulco Lanchester, «La innovación institucional forzada. El referéndum abrogativo, entre el estímulo y la ruptura», *Revista de Estudios Políticos*, núm.78 (Madrid, 1992), pàg. 16.

10. Cesáreo Rodríguez-Aguilera, «Los efectos del referéndum abrogativo», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59 (1988), pàg. 111.

La Comissió constitucional, en definitiva, va acordar establir els límits proposats, amb el resultat que tres de les quatre institucions de democràcia directa no tinguin cap efectivitat.

Els anys posteriors a l'aprovació de la Constitució, el PSI presentà diverses propostes reguladores del referèndum abrogatiu; la manca d'interès del ventall de partits institucionals va fer que la concreció de la regulació no arribés fins l'any 1970.

L'aprovació de la llei reguladora de la ILP i el referèndum es van configurar com una concessió mútua.¹¹ La voluntat dels partits del govern, a excepció de la Democràcia Cristiana, d'aprovar la Llei de divorci, va propiciar com a contrapartida, per part de la DC, la regulació de la normativa corresponent a la ILP i el referèndum abrogatiu, la qual cosa va conduir a una tramitació parlamentària sense entrebancs de la Llei de divorci, si bé amb posterioritat diversos grups catòlics recolzats en la DC proposaren l'abrogació de la llei, sense èxit. L'interès de la DC per les institucions de la democràcia directa finalitza en conquerir la majoria governamental.

d) *La pràctica del referèndum abrogatiu i els partits polítics (taula 5)*

Els anys 70 els partits polítics tradicionals varen promoure, si bé no oficialment, la petició referendària: es va originar en primer lloc per iniciativa de grups catòlics amb forta capacitat mobilitzadora. En el decurs dels anys 70 grups catòlics varen promoure, l'any 1971 i el 1980, un referèndum abrogatiu contra la legislació sobre el divorci i l'avortament.

Anys després el protagonisme referendari fou protagonitzat pel Partit Radical. Els anys 78 i 81 foren sis les peticions efectuades pel Partit Radical, que van comportar un seguit de propostes referendàries, algunes de les quals posteriorment foren tornades a presentar més d'un cop.

En el decurs dels 80 les propostes foren protagonitzades per altres grups i partits. L'any 1981 la Democràcia Proletària va presentar un referèndum abrogatiu per a l'extensió de l'estatut dels treballadors a les empreses petites. Posteriorment, l'any 1984, el Partit Comunista d'Itàlia va refusar una llei que retallava l'escala mòbil de salaris i proposà un referèndum abrogatiu.¹² L'any 1986, el Partit Socialista, amb Craxi al capdavant, va promoure la iniciativa referent a abrogar la llei sobre la responsabilitat civil dels Magistrats, concretament el sistema electoral per escollir el Consell Superior de la Magistratura.¹³

11. Paolo Armaroli, «Referendum abrogativo e classe politica», *Rivista Italiana di Scienza Politica* (Bolonya, 1974), pàg. 561 i ss.

12. Massimo Luciani, «L'ammissibilità del referendum sul "taglio" della scala mobile», *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro* (Milà, 1985), pàg. 178 i ss.; PierVincenzo Uleri, «The Deliberative Initiative of June 1985 in Italy», *Electoral Studies*, núm.3 (Bristol, 1985), pàg. 271 i ss.

13. Roberto Cartocci, «Il Referendum sulla responsabilità civile dei magistrati», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm.1 (Bolonya, 1988), pàg. 41 i ss.

Taula 5

REFERÈNDUM ABROGATIU A ITÀLIA (1974-1993)

<i>Data</i>	<i>Motiu del vot abrogatiu</i>	<i>Promotors de la proposta</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Llibertat de vot</i>
12.05.1974	Divorci	Grups catòlics	40,7 % DC, MSI	59,3 % PCI, PSI, PSIUP, PR, PSDI, PRI, PLI	Cap partit
11.06.1978	Llei Reale d'Ordre Públic	PR	23,5 % PR, MSI, NSU-DP	76,5 % DN, DC, PRI, PLI, PSDI, PSI, PCI	Cap partit
11.06.1978	Finançament partits	PR	43,6 % PR, NSU-DP, PLI	56,4 % MSI, DC, PRI, PSDI, PCI, PSI	Cap partit
17.05.1981	Llei Cossiga d'Ordre Públic	PR	14,9 % PR, NSU-PDUP, MSI	85,1 % DC, PLI, PRI, PSI, PSDI, PCI	Cap partit
17.05.1981	«Ergastolo» cadena perpètua	PR	22,6 % PR, NSU-DP, PCI, PSI	77,4 % MSI, DC, PLI, PRI, PSDI	Cap partit
17.05.1981	Llicència d'armes	PR	14,1 % PR, NSU-PDUP	85,9 % MSI, DC, PLI, PRI, PSDI, PSI, PCI	Cap partit
17.05.1981	Avortament	PR	11,6 % PR	88,4 % MSI, DC, PLI, PRI, PSDI, PSI, PCI, PDUP, NSU-DP	Cap partit
17.05.1981	Avortament	Movimento per la Vita	32 % DC, MSI	68 % NSU, PDUP, PCI, PSI, PRI, PSDI, PLI	Cap partit
09.06.1985	Escala mòbil de salaris	PCI	45,7 % PCI, DP, MSI	54,3 % DC, PLI, PRI, PSDI, PSI, PR	Cap partit
08.11.1987	Responsabilitat civil de magistrats	PLI, PR, PSI	80,2 % PR, PSI, PLI, DC, PCI, PSDI, MSI	19,8 % PRI, DP	Cap partit

Taula 5 (cont.)

<i>Data</i>	<i>Motiu del vot abrogatiu</i>	<i>Promotors de la proposta</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Llibertat de vot</i>
08.11.1987	Comissió encarregada de formular l'acusació dels ministres	PLI, PR, PSI	85,1 % PLI, PSI, PR, DC, PCI, PRI, PSDI, MSI, Verdi, DP	19,4 % Cap partit	Cap partit
08.11.1987	Localització de les centrals nuclears	PR, Verdi, DP	80,6 % PR, Verdi, DP, PCI, PSI, PSDI, DC, MSI	19,4 % PRI, PLI	Cap partit
08.11.1987	Subvencions als ens locals implantació nuclears	PR, Verdi, DP	79,7 % PR, Verdi, DP, PCI, PSI, DC, MSI	20,3 % PRI, PLI	Cap partit
08.11.1987	Participació en els programes nuclears a l'estranger	PR, Verdi, DP	71,8 % PR, VERDI, DP, PCI, PSI, PSDI	28,2 % PRI, PLI, DC, MSI	Cap partit
03.06.1990	Caça	Ambientalisti, Verdi, PR	92,2 % PSI, PCI, Verdi, DP, PR, Sinistra Indep.	7,8 % Cap partit	(40,1 %) DC, PRI, PLI
03.06.1990	Ús dels caçadors a fonts privades	Ambientalisti, Verdi, PR	92,3 % PSI, PCI, Verdi DP, PR, PLI, Sinistra Indep.	7,7% Cap partit	(40,9 %) DC, PRI, PSDI
03.06.1990	Ús de pesticides a l'agricultura	Ambientalisti, Verdi, PR	93,5 % PSI, PCI, Verdi, DP, PR, Sinistra Indep., PSDI, MSI	6,5 % PLI	(38 %) DC, PRI
09.06.1991	Vot de preferència múltiple	Corel	95,6 % PDS, MSI, PRI, PLI, Verdi, RIF. Comunista RETE, U. Valdotain	4,4 % PSDI, DP	(34,3 %) DC
18.04.1993	Supressió del ministeri de participació de l'Estat	Corid	90,1 % DC, PDS, Lega Nord, RETE, MSI, Verdi, Lista Pannella	9,9 % Cap partit	(5,4 %) RIF Comunista

Taula 5 (cont.)

<i>Data</i>	<i>Motiu del vot abrogatiu</i>	<i>Promotors de la proposta</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Llibertat de vot</i>
18.04.1993	Representació proporcional elecció dels senadors	Corel	82,7 % DC, PDS (Majoria) PSI, Lega Nord, PRI, PLI, PSDI, Lista Pannella, Verdi (Minoria)	17,3 % RIF. Comun. RETE MSI, Verdi (Majoria), Socialistes, PDS (Minoria)	Cap partit
18.04.1993	Eliminació del ministeri d'Agricultura	10 Consells regionals	70,1 % PDS, PRI, Verdi, RETE, Lega Nord, Lista Pannella	29,9 % DC, MSI, PSI, PSDI, PLI	(5,4 %) RIF. Comunista
18.04.1993	Abolició del ministeri de Turisme i Espectacles	10 Consells regionals	82,2 % DC, PDS, PLI, Verdi, PRI, RETE, Lega Nord, Lista Pannella	17,8 % PSI, PSDI, MSI, RIF. Comunista	Cap partit
18.04.1993	Competència de la USL en matèria de la tutela ambiental	Lista Pannella Amici della Terra	82,5 % DC, PSI, PRI, PSDI, MSI, Verdi, RETE, Lista Pannella	17,5 % PDS, PLI RIF. Comun.	(8,6 %) Lega Nord
18.04.1993	Penalització de l'ús d'estupefaents	Lista Pannella	55,3 % PDS, Verdi, PRI, RETE, RIF. Comunista, Lista Pannella	44,7 % DC, PSDI, MSI	(25,2 %) Lega Nord. PSI, PLI
18.04.1993	Finançament estatal dels partits polítics	Lista Pannella	90,3 % Tots els partits	9,7 % Cap partit	Cap partit
18.04.1993	Nominació de dirigents de Caixes d'Estalvi	Corid	89,8 % DC, PDS, PSI, PSDI, PLI, PRI, Lega Nord, RETE, Verdi, MSI, Lista Pannella	10,2 % Cap partit	(5,6 %) RIF. Comunista

FONT: Pier Vincenzo Uleri, 1994,

Els anys 1986 i 1989, el protagonisme ha estat dels grups mediambientals, ecologistes, en temes d'energia nuclear, entre d'altres. L'entrada als 90 va venir acompanyada de peticions referendàries amb temes relacionats amb la llei elec-

toral¹⁴ promogudes per comitès *ad hoc*: Corel, Corid, i del PR corresponents a la regulació dels mitjans de comunicació.

Fins a l'any 1990 les propostes de referèndum abrogatiu foren 40, d'elles el PR en va promoure 27, la Democràcia Proletària vuit, els Verds set, el PSI cinc i el PCI tres; d'aquestes, set foren promogudes per diversos moviments de continuïtat i ideari divers.¹⁵

No és fins l'any 1985 que comencen a aprovar-se les propostes de referèndum abrogatiu. A la dècada posterior totes les iniciatives han estat acceptades, fins arribar a l'any 1995, en què algunes propostes no han estat recolzades amb el vot majoritari dels electors (taula 6).

El grau de suport a les diferents convocatòries referendàries, mostra, per províncies (taula 7), les tradicionals fractures que han configurat el sistema polític italià, a saber, religió i classe, a la qual s'ha d'afegir una nova fractura, garantista, en defensa de drets civils.¹⁶

Taula 6

REFERÈNDUM ABROGATIU A ITÀLIA (1995)

<i>Data</i>	<i>Motiu del vot</i>	<i>Promotors de la proposta</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>
11.06.1995	Representació sindical i independència de les Confederacions	PR	49,97 %	50,03 %
11.06.1995	Representació sindical i independència de les Confederacions dins les empreses	PR	62,1 %	37,9 %
11.06.1995	Representació sindical dins la funció pública	PR	64,7 %	35,3 %
11.06.1995	Assignació de residència	PR	63,7 %	36,3 %
11.06.1995	Privatització de la TV pública	PR	54,9 %	45,1 %
11.06.1995	Autorització per obrir comerços	PR	35,6 %	64,4 %
11.06.1995	Retenció automàtica de la cotització sindical a la nòmina	PR	56,2 %	43,8 %

14. Gaetano Azzariti, «Referendum, leggi elettorali e Parlamento», *Giurisprudenza Costituzionale*, vol. I, Bolonya, 1995, pàg. 88 i ss.

15. Pier Vincenzo Uleri, «Dall'instaurazione alla crisi democratica. Un'analisi in chiave comparata del fenomeno referendario in Italia (1946-1993)», *Democrazie e Referendum*, Laterza, 1994, pàg. 390 i ss.

16. Diamanti i Riccamboni, «Il voto referendario un'analisi tipologica», *Il Progetto*, Bolonya, 1992, pàg. 93 i ss.

Taula 6 (cont.)

<i>Data</i>	<i>Motiu del vot</i>	<i>Promotors de la proposta</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>
11.06.1995	Llei electoral municipal	PR, Forza Italia, AN	49,4 %	50,6 %
11.06.1995	Llibertat d'obertura dels comerços	PR	37,5 %	62,5 %
11.06.1995	Concessió de cadenes de TV Nacional	Associacions d'Esquerra	44,3 %	55,7 %
11.06.1995	Tractament de la publicitat televisiva	Associacions d'Esquerra	43,6 %	56,4 %

FONT: Andrea Manzella, 1996.

Taula 7

RELACIÓ DE LES PROVÍNCIES ITALIANES SEGONS EL PERCENTATGE DEL «SÍ» EN ALGUNS REFERÈNDUMS ABROGATIUS

<i>Matèria</i>	<i>Províncies amb percentatge del Sí elevat</i>		<i>Províncies amb percentatge del Sí més baix</i>	
Divorci 1974	Benevent	64,3	Liorna	22,3
	Lecce	61,1	Torí	23,3
	Vicenza	61,1	Ravenna	24,3
	Caserta	61,0	Aosta	24,9
	Isernia	60,7	Ferrara	25,3
	Avellino	60,1	Siena	25,4
	Campobasso	59,8	Savona	26,8
	Bèrgam	58,5	Bolonya	26,8
	Salern	56,8	Trieste	26,9
	Pàdua	55,9	Imperia	27,3
	Verona	55,8	Gènova	27,5
Finançament Públic Partits 1978	Messina	58,6	Reggio de l'Emília	20,2
	Catània	58,0	Ravenna	21,5
	Càller	57,7	Mòdena	23,0
	Palerm	57,7	Siena	23,5
	Reggio de Calàbria	57,6	Ferrara	25,3
	Trieste	56,7	Forlì	27,2
	Matera	56,3	Arezzo	27,8
	Siracusa	56,3	Pistoia	28,2
	Sàsser	55,7	Bolonya	28,6
Ordre públic 1981	Nuoro	23,5	Ravenna	8,7
	Catanzaro	22,2	Siena	8,9
	Campobasso	21,7	Reggio de l'Emília	9,0
	Bolzano	21,6	Mòdena	9,3
	Benevent	21,4	Ferrara	9,6
	Isernia	21,3	Liorna	9,7
	Reggio de Calàbria	21,0	Terni	9,9

Taula 7 (cont.)

<i>Matèria</i>	<i>Províncies amb percentatge del Sí elevat</i>		<i>Províncies amb percentage del Sí més baix</i>	
Escala mòbil 1985	Caserta	20,6	Pistoia	10,0
	Potenza	20,5	Forlì	10,4
	Chieti	19,4	Arezzo	10,4
	Siena	61,4	Bolzano	18,2
	Liorna	61,1	Sondrio	23,8
	Florència	57,1	Vicenza	25,5
	Reggio de l'Emília	56,8	Cuneo	27,3
	Pisa	56,7	Bèrgam	27,7
	Mòdena	56,7	Como	29,3
	Pistoia	56,6	Belluno	29,5
Preferència única 1991	Agrigent	56,2	Verona	31,1
	Nuoro	54,5	Trento	31,8
	Nàpols	54,4	Udine	32,4
	Gènova	97,2	Palerm	92,0
	Nàpols	96,9	Campobasso	92,6
	Sàsser	96,9	Potenza	93,1
	Aosta	96,7	Frosinone	93,1
	Càller	96,7	Isernia	93,2
	Forlì	96,7	Rovigo	93,3
	Imperia	96,7	Enna	93,5
	Ravenna	96,6	Benevent	93,7
	Savona	96,6	Messina	93,7
	Vicenza	96,5	Chieti	93,7

FONT: Diamanti i Riccamboni, 1992.

Les fractures italianes s'embranquen amb les dues subcultures tradicionals, la subcultura «bianca» i la subcultura «rossa». Les zones de tradicional subcultura blanca, Nord-Est i Sud d'Itàlia, on la DC té una important incidència, reflecteixen, segons la proposta a votació, variacions contràries als postulats de la DC. Aquest fet contrasta, contràriament, amb l'homogeneïtat de la subcultura roja controlada pel PCI-PDS.¹⁷

La fragmentació de la subcultura blanca, assenyala l'aparició d'una nova fractura transversal d'àmbit territorial.

6.2. Suïssa

La Suïssa moderna neix el 1848. La seva Constitució estableix un Estat Federal.¹⁸ Els drets populars es desenvolupen inicialment en els cantons a partir

17. Riccamboni, *L'identità esclusa. Comunisti nella subcultura bianca*, Liviana, Torí, 1992.

18. Vegeu referències bibliogràfiques a Aubet, Delley, Kobach, Ferrando, entre d'altres.

de 1860 a causa de la pressió del moviment democràtic. La participació ciutadana dins els afers cantonals és més estesa que en l'àmbit federal.

La ILP i el referèndum troben el seu desenvolupament més complet a Suïssa, tant pel seu reconeixement constitucional (arts. 32, 89, 90, 120, 121 i 122) com per la seva rellevància pràctica.

Cal distingir entre el desenvolupament del referèndum i la ILP a l'àmbit Federal d'allò establert a l'àmbit cantonal.

En l'àmbit Federal la intervenció directa del poble —iniciativa i referèndum— es pot donar en matèria de reforma constitucional o en l'elaboració de lleis ordinàries.

En la reforma constitucional, si la reforma és parcial pot tenir lloc la via de la iniciativa popular (art. 121.1), consistent en la petició presentada per cent mil ciutadans amb dret a vot, sol·licitant l'adopció d'un nou article constitucional o la modificació o derogació d'algun dels ja existents (art. 121.2). Aquesta iniciativa pot ser directa o formulada (projecte redactat en totes les seves parts) o indirecta, proposició concebuda en termes generals (art. 121.4). Les signatures han de ser recollides en un termini de 18 mesos.

Posteriorment intervenen les Cambres —aproven el projecte redactat o el redacten, si escau— i a continuació se sotmet a referèndum per ser ratificat, reunint la majoria dels ciutadans i dels cantons. El Parlament no ho pot impedir, només pot proposar un contraprojecte, que serà sotmès a referèndum al mateix temps que el projecte proposat per iniciativa popular.

També és factible la iniciativa popular, amb les mateixes firmes, per a la reforma total de la Constitució (art. 120). Per dur-la a terme ha de ser sotmesa a referèndum.

En l'elaboració de les lleis ordinàries 50.000 ciutadans actius, reunint en un termini màxim de 90 dies les signatures a partir de la publicació de la llei o del decret, i vuit cantons, poden demanar que se sotmetin a referèndum les lleis formulades per les Cambres Federals (art. 89).

És a partir de 1921 que es contempla per al cas dels tractats internacionals, si aquests tenen una durada indeterminada o per a més de 15 anys. En aquest cas són posats a votació mitjançant un referèndum facultatiu. I a partir de 1977, l'adhesió de Suïssa a les organitzacions de seguretat col·lectiva o a comunitats supranacionals s'ha de fer a través d'un referèndum obligatori.

El 1949, després de l'èxit d'una ILP, els decrets federals urgents (lleis d'una durada limitada) se sotmeten a referèndum facultatiu abrogatiu, si la seva durada és superior a un any. En canvi, els decrets urgents que deroguen la Constitució i que s'han adoptat per més d'un any són sotmesos a referèndum obligatori. Aquestes noves disposicions són adoptades com a reacció a l'abús que feia el Parlament de la clàusula d'urgència, per tal de no afrontar la votació popular.

En l'àmbit cantonal, tots tenen competències sobre la fiscalitat i el pressupost, ensenyament, salut i comparteixen les competències en matèria judicial i policial. Pel que fa a la iniciativa popular i l'obligatorietat del referèndum (taula 8), en matè-

ria de reforma constitucional es troba a tots els cantons, si bé amb algunes diferències. Per a l'elaboració de les lleis ordinàries, la iniciativa popular, a diferència del que succeeix a la Federació, també és prevista àmpliament de forma general. El referèndum és igualment previst; en alguns cantons és obligatori i en altres simplement facultatiu, i reconeixen el referèndum sobre fiscalitat i pressupost, que la Federació no practica.

Taula 8

REQUISITS DE LA DEMOCRÀCIA DIRECTA
ALS CANTONS SUÏSSOS I A QUATRE CIUTATS

<i>Cantons i ciutats</i>	<i>Nombre de signatures requerides (en % electoral)</i>			<i>Nombre màxim de dies per a la recollida de signatures</i>			<i>Sistema electoral</i>
	<i>Iniciativa constituc.</i>	<i>Iniciativa legislatiu</i>	<i>Referènd. opcional</i>	<i>Iniciativa constituc.</i>	<i>Iniciativa legislatiu</i>	<i>Referènd. opcional</i>	
Glaris	0,00	0,00	—	—	—	—	P
Appenzell-Ai	0,01	0,01	2,03	—	—	30	M
Appenzell-Ar	0,18	0,18	—	—	—	—	M
Aargau	0,83	0,83	0,83	360	360	90	P
Basilea-Comarca	0,87	0,87	0,87	—	—	56	P
Uri	1,19	1,19	1,19	—	—	90	M
Zuric	1,31	1,31	0,66	180	180	45	P
Zuric-Ciutat	1,74	1,74	1,74	180	180	20	P
Lucerna	1,78	1,78	1,33	360	360	60	P
Solothurn	1,85	1,85	0,93	540	540	90	P
Schaffhausen	2,08	2,08	2,08	—	—	90	P
Berna	2,24	2,24	1,50	180	180	90	P
Obwalden	2,40	0,01	0,48	—	—	30	P
Schwyz	2,56	2,56	2,56	—	—	30	P
St. Gallen	2,88	1,44	1,44	180	90	30	P
Thurgau	2,97	2,97	1,48	180	180	90	P
Basilea-Ciutat	3,07	3,07	1,53	—	—	42	PQ (5%)
Basilea-Ciutat	1,60	1,60	0,80	—	—	30	PQ (5%)
Vaud	3,38	3,38	3,38	90	90	10	PQ (5%)
Lausana	*(1)	*	7,69	*	*	40	PQ (5%)
Zug	3,40	3,40	2,55	—	—	60	P
Valais	3,45	2,30	1,72	360	360	90	PQ (8%)
Jura	3,95	3,95	3,95	360	360	90	P
Friburg	4,04	4,04	4,04	90	90	90	PQ (7,5%)
Grisons	4,09	2,45	2,45	360	360	90	M
Ginebra	4,96	4,96	3,47	120	120	40	PQ (7%)
Ginebra-Ciutat	4,66	4,66	4,66	120	120	40	PQ (7%)
Nidwalden	5,00	0,00	5,00	60	—	60	P
Ticino	5,25	3,68	3,68	60	60	30	P
Neuchâtel	5,85	5,85	5,85	180	180	40	PQ (10%)
Mitjana	2,68	2,17	2,29				

P = Sistema proporcional, M = Sistema majoritari, PQ = Sistema proporcional «quorum»

(1) Les dues formes d'iniciativa actualment no existeixen.

FONT: Centre de Recerca i Documentació sobre la Democràcia Directa (C2D).

a) El projecte de reforma de la Constitució Federal l'any 1998

Actualment es debat la reforma de la Constitució Federal i la seva votació en referèndum és prevista per a l'any 1998. En el capítol dels drets populars, s'estableix l'augment del nombre de signatures requerides de 50.000 a 100.000 per al referèndum facultatiu i de 100.000 a 200.000 per a la iniciativa constitucional.

L'argument de les autoritats és que el 1848, el nombre de signatures representava un 10 % de ciutadans actius i actualment aquesta xifra representa un 2,2 %. El nombre actual d'inscrits és aproximadament de 4,6 milions, d'una població total superior als 6 milions.¹⁹

En sentit contrari a les mesures que restringeixen la participació, és previst d'incorporar una nova modalitat de referèndum, el referèndum opcional administratiu i financer, consistent en la possibilitat de realitzar votacions per a la sol·licitud de crèdits sobre determinades partides pressupostàries, com, per exemple, la compra d'armes de guerra o la construcció de centrals nuclears,²⁰ és a dir, opcions que puguin representar un nivell de despesa pública molt elevada, per al qual calgui un ampli consens social. La incorporació d'aquesta nova modalitat de referèndum en l'àmbit pressupostari, s'emmarca en la política de reducció del dèficit públic.

b) La iniciativa legislativa popular

El referèndum facultatiu és de l'any 1874, en canvi la ILP en matèria constitucional queda recollida a partir de 1891. Les fonts de la ILP són: l'art. 120.1 i 121.2; la Llei Federal sobre el procediment de l'Assemblea General de 23 de març de 1962, la Llei General sobre Drets polítics de 17 de desembre de 1976, l'Ordenança sobre els Drets Polítics de 24 de maig de 1978 i, a més, l'art. 122 de la Constitució Federal, pel fet que resguarda el paper de l'Assemblea Federal respecte a la determinació de la forma i els límits de la petició de la ILP o les votacions relatives a la revisió de la Constitució Federal.

Aquesta normativa a nivell federal, a la qual cal afegir les disposicions de diverses Constitucions cantonals, dóna lloc a un sistema en què l'autoritat estatal no solament és elegida pels ciutadans sinó que també està subordinada a la seva decisió, com especifica l'article 71 de la Constitució Federal quan assenyala que l'Assemblea Federal constitueix l'autoritat suprema de la Constitució, encara que sota la reserva dels drets del poble i dels cantons.

c) La iniciativa en l'àmbit federal

En matèria federal és admesa la ILP subscrita per 100.000 ciutadans amb dret a vot, i amb la prescripció de recollir les signatures en un termini de temps no

19. *Réforme de la Constitution fédérale*, Département Fédéral de Justice et Police, Berna, 1995, pàg. 11.

20. Andreas Ladner, «Switzerland», *European Journal of Political Research*, Bristol, 1996, pàg. 47.

superior a 18 mesos, des de la publicació de la iniciativa al *Butlletí Oficial*, per a una demanda de revisió total o parcial de la Constitució.

En l'àmbit federal hi ha dos tipus d'iniciativa: una que preveu una votació popular, l'altra que promou un dels cantons, sempre en matèria Federal, art. 93.2 de la Constitució Federal, que no necessàriament comporta una votació final.

En el cas de la ILP tendent a la revisió total de la Constitució, art. 25.1 de la llei Federal de 1962, aquesta pot ser dipositada sense límit de temps i assumeix sempre la forma d'iniciativa no redactada, encara que a primera vista no sigui necessària una revisió total.

La ILP que tendeix a la revisió parcial de la Constitució on es proposa l'adopció d'un nou article o l'abrogació o modificació de determinats articles de la Constitució, art. 121.2 de la Constitució, pot ser feta en termes generals o en forma articulada.

El procediment s'inicia amb l'examen del Consell Federal, després d'haver estat dipositada a la Cancelleria Federal que declara la seva validesa.

L'Assemblea també ha de pronunciar-se sobre la seva validesa. Si la ILP és del tipus no formulat les Cambres poden o elaborar un text que impliqui l'admissió de la iniciativa i que es proposa al vot popular i dels cantons, o no aprovar la iniciativa proposant-la directament al vot popular. En cada cas les cambres han de finalitzar el treball abans dels tres anys posteriors al dipòsit de la iniciativa.

Quant a la forma articulada, aquesta ha de ser exposada al vot popular i dels cantons, però el Parlament pot proposar un contraprojecte que se sotmetrà a votació popular, simultàniament a la iniciativa popular.

Per prendre les decisions, la Cambra té quatre anys de temps, que poden ser allargats un any més a proposta del govern.

d) *El «doble sí», nou mètode de votació de la ILP*

A la consulta federal de 5 d'abril de 1987, l'electorat suís va pronunciar-se a favor d'una modificació del mètode d'escrutini aplicable en matèria de revisió constitucional. El sistema anterior denominat d'«alternativa pura» fou abandonat pel denominat «doble sí» amb pregunta subsidiària. L'entrada en vigor del nou art. 121 *bis* de la Constitució Suïssa el 5 d'abril de 1988, un any després de la seva aprovació, suposa una facultat dels ciutadans de pronunciar-se amb dos «sís» a les urnes en ocasió de les votacions impulsades per ILP i posades a votació amb contraprojectes elaborats per l'Assemblea Federal.

La norma anterior vigent des de 1892, denominada «de la iniciativa pura» consistia a contestar dues preguntes:

- a) Acceptaria la iniciativa popular?
- b) Acceptaria el contraprojecte?

Les paperetes que contenen un sí o un no a cada una de les preguntes eren vàlides, al igual que les que contenen dos «nos», i s'anul·laven les que contestaven amb dos «sís».

La revisió de la Constitució era vàlida quan era aprovada per la majoria absoluta dels sufragis emesos i d'acord amb la majoria dels cantons.

Les crítiques a aquest sistema es varen accentuar perquè donava lloc al rebuig constant de les iniciatives i contraprojectes, en moments en què semblava que la majoria era partidària del canvi.²¹ Exemple: votacions del 8 de desembre de 1974 sobre l'assegurança de malaltia i accidents, del 21 de març de 1976 sobre la participació dels treballadors, del 25 de setembre de 1977 sobre protecció de l'arrendatari, de 28 de setembre de 1986 sobre cultura.

El sistema del «doble sí» amb pregunta subsidiària consisteix a presentar al ciutadà les següents preguntes:

a) Prefereix la ILP al règim en vigor?

b) Prefereix el contraprojecte al règim en vigor?

c) Quin dels dos hauria d'entrar en vigor en cas que el poble i els cantons prefereixin els dos textos al règim en vigor?

El nou model respon al sistema de vot simultani amb escrutini subsidiari. Atorga a l'elector la facultat de practicar el doble no i també el doble sí i al mateix temps respondre a la hipòtesi que planteja la tercera pregunta.

Entrarà en vigor el text que escullin els electors i els cantons per majoria percentual de sufragis vàlidament emesos, i la resposta a la pregunta subsidiària determinarà el text vàlid en cas d'aprovació per majoria absoluta d'ambdós textos. En cas que un dels dos textos obtingui, a la tercera pregunta, majoria de vot dels electors i l'altra majoria de vot dels cantons, cap dels dos no entrarà en vigor.

Aquest sistema ha estat defensat indicant que els seus grans avantatges són la transparència, la simplicitat, l'equitat i l'estalvi de mitjans.

Quant als detractors de la reforma, han criticat els perills que representa a nivell d'inestabilitat, irresponsabilitat i centralisme, ja que afavoreix el canvi constitucional, l'enfrontament polític (iniciativa-contraprojecte) i la uniformitat legislativa a escala federal.²²

e) La pràctica de la ILP

1) Orígens i extensió de la pràctica de la ILP

Els ciutadans suïssos, dins l'àmbit federal, han estat convocats a pronunciar-se sobre 352 qüestions des de 1848 a 1990 (taula 9).

La ILP en els seus orígens va ser el recurs dels grups exclosos del poder, llavors sobretot conservadors, catòlics i socialistes.

El període d'entreguerres coneix un augment important d'iniciatives. El primer ascens (1919-1922) reflecteix les reivindicacions de l'esquerra política i sindical, que es troben al marge de l'àmbit de decisió política governamental, quan els conservadors dominen plenament el govern.

21. Jean-François Flauss, «Le nouveau mode de vote sur l'initiative populaire», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, núm. 6 (París, 1988), pàg. 1.555.

22. Jean-François Flauss, *loc. cit.*, pàg. 1.571.

Taula 9

ÚS DE LA DEMOCRÀCIA DIRECTA A SUÏSSA (1848-1990)

<i>Referèndum obligatori</i>				<i>Referèndum facultatiu</i>				<i>Iniciativa</i>				
Any	N	A	R	LL	N	A	R	N	RE	V	A	R
1848-1874	11	2	9									
1875-80	1	1	0	63	8	3	5					
1881-1890	4	3	1	75	8	2	6					
1891-1900	9	6	3	74	10	3	7	5	—	5	1	4
1901-1910	4	3	1	59	4	3	1	4	1	3	1	2
1911-1920	8	8	0	57	3	2	1	8	—	8	3	5
1921-1930	9	7	2	94	5	1	4	8	1	7	1	6
1931-1940	5	5	0	73	9	2	7	21	12	8	—	8
1941-1950	5	3	2	104	7	4	3	11	3	8	—	8
1951-1960	18	12	6	202	11	4	7	23	13	9	—	9
1961-1970	12	10	2	209	8	4	4	16	8	7	0	7
1971-1980	40	30	10	256	18	11	7	47	14	33	1	32
1981-1990	18	13	5	246	12	6	6	40	8	17	2	15
Totals	144	103	41	1.512	103	45	58	183	60	105	10	95

N = nombre, A = aprovada, R = rebutjada, LL = lleis i decisions parlamentàries sotmeses a referèndum, RE = retirada, V = a votació.

FONT: Kriesi, 1994.

El segon ascens (1923-1939) és la conseqüència directa de la crisi econòmica que revifa les tensions socials. En aquell període, es fa un intensiu ús del decret d'urgència que priva l'oposició del dret de referèndum, si bé utilitzen la ILP sense gaire èxit. Tot i així, les ILP varen reivindicar el restabliment dels drets democràtics, seriosament limitats en ocasió del primer conflicte mundial i la crisi econòmica.²³

Amb posterioritat al 1945, la freqüència de les ILP va anar en augment fins l'any 1959, que es crea el gran govern de coalició. Tots els grans partits participen en el govern i les principals organitzacions d'interès són integrades en el procés de decisió. Però el règim de concordança i les solucions de compromís que es proposen, no satisfan tothom. Els únics que disposen de la ILP són els grups allunyats del poder. Un altre element col·lateral és l'entrada dels Verds al Parlament. Els Verds varen aprofitar la ILP per entrar en la política.

A partir de 1969, l'escena política es modifica ràpidament. El nombre d'iniciatives augmenta a un nivell molt accentuat i reflecteix el malestar dels efectes negatius d'una crisi econòmica que denota el sorgiment d'altres valors, temes relacionats amb el medi ambient, presència de la mà d'obra estrangera, habitatge, inflació.

2) Augment de la pràctica i èxit de les iniciatives

Cap a mitjans anys 70 es produeix un percentatge elevat de votacions referides a propostes d'iniciatives, o procedents de contraprojectes parlamentaris, a més d'altres iniciatives que no arriben a votar-se, però que són formulades.

Aquest mateix fenomen es dona a nivell cantonal i comunal; el 90 % de les ILP s'ha produït entre els anys 1975 i 1989.

Diverses poden haver estat les causes d'aquest fenomen, com el fet de la duplicació de l'electorat l'any 1971 en introduir-se el dret de vot per a les dones, tot i que no és l'única explicació, ja que posteriorment el 1977 es va introduir un nou augment del nombre de signatures.

Tot fa pensar que hi ha d'haver altres raons i que aquestes tenen com a element fonamental l'aparició de noves persones, nous activistes, una nova generació disposada a tirar endavant les ILP; un moviment des de baix.²⁴

La crisi econòmica a partir de l'any 1974 suscita iniciatives d'àmbit socioeconòmic i de caràcter postmaterialista, promogudes des de l'esquerra (taula 10); es dona un percentatge tant en el referèndum (mecanisme tradicional d'utilització de les forces conservadores), com per la iniciativa, de caire progressista. Cert canvi dels temes d'interès, relacionat amb els valors postmaterialistes dels anys 70-80. Especialment l'ecologisme. Un terç de les iniciatives entre el 74 i el 93 tenen relació amb l'ecologia (taula 11). Aquestes iniciatives progressistes plantegen

23. Jean-Daniel Delley, «La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes», *Pouvoirs*, núm.43 (París, 1987), pàg. 107.

24. Hanspeter Kriesi, «La lunga e complessa vicenda della Confederazione Elvetica», *Democrazie e Referendum*, Laterza, 1994, pàg. 68.

aspectes contraris a l'*statu quo*, de naturalesa social, emancipatòria i universalista; els resultats confirmen un percentatge elevat de proposicions progressistes pel que fa a l'ús del referèndum, utilitzat tradicionalment per les forces conservadores.

Suïssa no és aliena al conservadorisme que es dona a partir dels anys 70. Això comporta que, des d'una altra perspectiva ideològica, es dona la proliferació de grups de ciutadans i grups que defensen interessos particularistes i tradicionalistes.²⁵

Hi ha hagut una millora en l'èxit de les iniciatives als anys 70-80, tenint en compte que des del 1949 al 1979 no es guanyava cap iniciativa, excepcionalment posada a votació. Des de 1949 fins a l'aprovació de la iniciativa sobre el control de preus —en defensa del consumidor— cap iniciativa no havia prosperat.

Taula 10

REFERÈNDUM I INICIATIVA «PROGRESSISTES» (1945-1978 i 1975-1989)

Nivell	1945-1978		1975-1989	
	REF	INI	REF	INI
Sistema				
Nacional	26,3 %	80,0 %	81,5 %	69,9 %
Cantonal	36,4 %	75,6 %	74,7 %	69,4 %
Local	38,5 %	66,3 %	82,2 %	77,4 %

REF = referèndum, INI = inicitiva.

FONT: Kriesi i Wisler, 1994.

Al mateix temps, s'ha de tenir en compte que la iniciativa a nivell cantonal i comunal ha tingut un nivell d'acceptació més ampli que a l'àmbit federal. En el decurs dels anys 1945 a 1978, més d'un terç de les iniciatives cantonals foren aprovades i més de la meitat varen tenir almenys un important èxit parcial, si bé a nivell federal en aquest mateix període l'èxit fou nul.²⁶

De l'anàlisi efectuada de 137 votacions federals,²⁷ entre 1970 i 1987, el fet més important en aquest període és la clivella esquerra-dreta jugant-hi un paper preponderant.

De manera general les iniciatives de l'esquerra són freqüents: 21, de les quals 13 són sostingudes pels petits partits amb temes relacionats amb el medi ambient, l'energia, qüestions socials.

25. Kris W.Kobach, «Switzerland», *Referendums around the world*, Londres, 1994, pàg. 144.

26. Hanspeter Kriesi, *op.cit*, pàg. 69.

27. Yannis Papadopoulos, «Les votations fédérales comme indicateurs de soutien aux autorités», *Élites politiques et peuple en Suisse*, Lausana, 1994, pàgs. 113-160.

Taula 11

QÜESTIONS OBJECTE D'INICIATIVA POPULAR A SUÏSSA (1974-1993)

<i>Qüestions</i>	<i>Nombre</i>
Medi ambient, energia, circulació d'automòbils, drets dels animals	29
Protecció als consumidors, habitatge, control de preus	10
Defensa, política militar	7
Mesures «antiimmigració»	7
Taxes, política econòmica	7
Lloc de treball, ocupació	6
Seguretat social	5
Feminisme, avortament	4
Agricultura	4
Alcohol, tabac, drogues	3
Educació	2
Altres	6

FONT: Kobach, 1994.

Dels 33 projectes de les autoritats, vuit han estat refusats pels ciutadans. Es tracta, en aquest cas, d'una reacció conservadora, propiciada per partits de dreta o extrema dreta.

En el període de 1975-1979, el 80 % dels projectes han estat acceptats per la població. Dins els 8 que varen refusar els ciutadans, cinc eren promoguts per partits de dreta i qüestionaven o bé projectes de caire proteccionista o de reforçament de les competències estatals davant els cantons.

Com dèiem, no és fins el novembre de 1982, amb la «Iniciativa pel control de preus», que guanya, amb el 51,6 %, una ILP competint amb una contraproposta governamental.

Posteriorment, altres iniciatives van atreure el vot favorable dels ciutadans; podem destacar la de desembre de 1987: iniciativa *Rothertur*, consistent a paralitzar la construcció d'una base militar, amb el 57,8 % dels vots favorables. La realitzada el setembre de 1990: *Moratorium*, consistent en la moratòria nuclear per 10 anys, amb el 54,6 % dels vots favorables. I el setembre de 1993: *Festa nacio-*

nal, 1 d'agost. Diada de la creació de la Confederació Suïssa amb el 83,8 % dels vots favorables. El desembre de 1994 la iniciativa que establia «límits a la immigració estrangera i al dret d'asil» fou aprovada pel 72,9 %, amb una participació del 43,8 % de la població.

La política social és un domini clàssic de la ILP. S'observa el mateix fenomen en el tema de la fiscalitat: a Suïssa el règim financer és un fenomen provisional; els impostos són determinats per un període limitat a fi de buscar un consens per fixar els criteris definitius. Abans de la decisió definitiva, diverses ILP són presentades i incorporades al procés de negociació.

En aquesta línia es troben en primera fila els partits polítics i les grans organitzacions, així com certs grups d'interessos.

Des de gener de 1994 (taula 12) fins a finals de l'any 1995 (taula 13) vint qüestions han estat sotmeses a votació del cos electoral federal: onze en referèndum obligatori per a la revisió parcial de la Constitució (vuit proposades pel Parlament, tres per iniciativa popular), i 9 en referèndum facultatiu, de les quals 8 han estat sobre lleis i una sobre un decret de caràcter general. D'elles, dotze han estat favorables a les autoritats i vuit no. En canvi, el 1993 totes les propostes van tenir una resposta progovernamental.

3) *Algunes experiències significatives*

El 4 de desembre de 1988 el poble suís va votar la 92 ILP sotmesa a votació que intentava instaurar la setmana de 40 hores per la via de la revisió parcial de la Constitució.²⁸ La ILP va ser rebutjada per un 65,8 % en contra i abonada per un 34,2 % amb majories negatives de 24 dels 26 cantons amb una participació del 52,3 % de l'electorat, que representava una participació elevada respecte a altres iniciatives. La iniciativa va ser proposada pels sindicats i abonada pels partits d'esquerra.

El seu rebuig va ser interpretat com una desfeta de l'esquerra i una manca de mobilització suficient de la base d'esquerrers per convèncer altres segments populars.

En comparació amb la votació de 1976, sobre el mateix tema, els índexs d'acceptació havien augmentat considerablement, cantó per cantó, d'un 22 % el 1976 a un 34,2 % el 1988.

El 17 de maig de 1992 tots els cantons i el 82,5 % dels votants van aprovar un article constitucional per a la «creació d'un servei militar alternatiu» per als objectors de consciència. No era la primera vegada que el poble havia de decidir sobre el servei militar alternatiu, però aquesta vegada no hi havia molta oposició en contra, excepte per part d'alguns polítics de dretes i conservadors, en general oposats a l'afebliment del principi del servei militar obligatori.

28. René Levy, «Votes populaires et disparités contextuelles en Suisse», *Revue Française de Science Politique* (París, 1990), pàg. 586 i ss.

Taula 12

REFERÈNDUM I INICIATIVES FEDERALS A SUÏSSA (1994)

<i>Matèria i data</i>	<i>Sí (%)</i>	<i>No (%)</i>	<i>Participació (%)</i>
20.02.94			
Impost sobre autopistes	68,5	31,5	40,8
Impost trànsit de gran tonatge	72,2	27,8	40,8
Introducció de l'impost per trànsit de gran tonatge en funció del consum	67,1	32,9	40,8
Iniciativa popular, protecció de la regió alpina del trànsit rodat	51,9	48,1	40,9
Modificació de la llei de trànsit aeri	61,1	38,9	40,7
12.06.94			
Nou article constitucional per a la promoció de la cultura (1)	51,0	49,0	46,6
Revisió article constitucional llei de nacionalitat per a joves estrangers residents (1)	52,8	47,2	46,8
Tropes suïsses per a operacions de pau (cascs blaus)	42,8	57,2	46,8
25.09.94			
Anul·lació subsidi preu producció cereals	64,6	35,4	45,5
Modificació codi civil penal i militar en discriminació racial	54,6	45,4	45,9
04.12.94			
Assegurança per malaltia	51,8	48,2	43,8
Iniciativa popular per la salut de l'assegurança per malaltia	23,4	76,6	43,8
Mesures sobre la nacionalitat dels estrangers	72,9	27,1	43,8

(1) La propocisió no va rebre el suport de la majoria dels cantons, un fet imprescindible per a canvis constitucionals; per aquest motiu va ser rebutjada.

FONT: *European Journal of Political Research*, 1995.

Taula 13
REFERÈNDUM I INICIATIVES FEDERALS A SUÏSSA (1995)

<i>Matèria i data</i>	<i>Sí (%)</i>	<i>No (%)</i>	<i>Participació (%)</i>
12.03.95 Art. Const. contraproposta a la ILP «per una indústria agrícola respectuosa amb el medi ambient i competitiva»	49,1	50,9	37,9
Modificació de la decisió federal sobre la indústria lletera	36,5	63,5	37,9
Modificació de la Llei federal en agricultura	33,6	66,4	37,9
Decisió federal control de la despesa pública	83,4	16,6	37,9
25.06.95 Modificació de la llei federal sobre l'assegurança a la vellesa i la jubilació	60,7	39,3	40,4
Iniciativa popular per estendre l'esquema de pensions per vellesa i invalidesa	27,6	72,4	40,4
Modificació de la llei federal d'adequació de la propietat immobiliaria per a persones residents a l'estranger	46,4	53,6	40,4

FONT: *European Journal of Political Research*, 1996.

El 20 de febrer de 1994 calia decidir sobre cinc temes relacionats amb el transport.²⁹ Contra el desig del Ministre de Transport, els votants van aprovar per un 51 % una iniciativa popular «per protegir la regió alpina del trànsit» (Iniciativa Alpina), que obliga a traspasar tot el transport rodat al ferroviari abans del 2004. La iniciativa va ser llançada per cercles socialdemòcrates i verds de les regions

29. Jean-François Aubert, «Leçons Suisses», *Pouvoirs*, núm. 77 (París, 1996), pàg. 128.

muntyanyoses del centre de Suïssa. El Parlament i el Govern recomanaren el rebuig de la proposta, argumentant que anava contra la llibertat d'elecció i que era molt extrema. Tenint en compte que és molt difícil que a Suïssa una iniciativa sigui acceptada, la Iniciativa Alpina passarà a la història com una bufetada al govern i al Parlament i un signe de creixent desconfiança envers la classe política. El suport més gran a la iniciativa vingué del cantó d'Uri, per on passen les carreteres i el ferrocarril de Sant Gotard. El més baix fou als cantons francòfons que, essent fortament afectats i molt favorables a l'Eurocompatibilitat de la política suïssa, van rebutjar la iniciativa. Com que aquesta infringeix l'acord de trànsit amb la UE, el govern ha estat posat en una incòmoda posició de cara a les converses bilaterals amb la UE. La proposta va ser acceptada per 950.000 sí contra 880.000 no i per 16 cantons contra 7.³⁰

El 25 de juny de 1995 un projecte modificant la llei sobre l'assegurança a la vellesa i la jubilació fou combatut pels sindicats perquè retardava l'edat de la jubilació de les dones dels 62 als 64 anys (l'edat dels homes és fixat en 65 anys). La llei va ser acceptada, sobretot pel progrés que portava en altres punts amb referència a les dones, per 1.110.000 sí, contra 720.000 no, amb una participació del 40%. Una ILP que demanava l'augment sensible de rendes de l'assegurança de vellesa i la fixació de l'edat de jubilació als 62 anys tant per als homes com per a les dones fou rebutjada per 1.310.000 no contra 500.000 sí i per tots els cantons.³¹

4) «Per una Suïssa sense exèrcit i una política global de pau»

El 26 de novembre de 1989, el poble suís va votar a les urnes la iniciativa «Per una Suïssa sense exèrcit i una política global de pau».³² El resultat fou que un 35,6 % de la població va votar sí a la iniciativa. Tot i que va resultar rebutjada, dos cantons, Ginebra i Jura, varen acceptar la proposta amb un 50,4 % i un 55,8 %, respectivament.³³

El «Groupe pour une Suisse sans armée» va comptar amb 5.000 voluntaris; és el que va permetre estendre la iniciativa i arribar a aconseguir les cent mil signatures necessàries per poder presentar la iniciativa.

La iniciativa representa la convergència entre el moviment per la pau de principi dels anys 80 i sectors de la joventut, així com un seguit de sectors socials diversos que treballen per una Suïssa alternativa.

L'èxit de la campanya va sorprendre tothom, ja que la iniciativa comptava des del seu inici només amb el suport partidari de les joventuts socialistes, amenaçades pel Partit Socialista, i del PSO, i de grups com la Lliga Suïssa pels Drets Humans, Coordinadora d'asil dels refugiats, comunitats cristianes de base i diversos intel·lectuals.

30. *Keesing's Record of World Events*, 1994, pàg. 39.879.

31. Andreas Ladner, «Switzerland», *European Journal of Political Research* (Bristol, 1996), pàg. 476.

32. Paolo Gilardi, *Inprecor*, núm 74 (Madrid, 1990), pàg. 31 i ss.

33. *Keesing's Record of World Events*, 1988, pàg. 35.667.

En un principi es varen trobar amb el rebuig de la resta de partits, inclòs el Partit Ecologista, i sindicats, com del moviment pacifista tradicional i d'objectors de consciència. Tot i que la majoria d'organitzacions i moviments, en veure que la campanya trencava els límits de la marginalitat, el varen abonar els últims dos mesos.

La iniciativa va comportar tensions dins de les diverses organitzacions, entre els partidaris de la iniciativa i els detractors; es crearen grups interns de suport a la iniciativa, i en el cas del Partit socialista, es donà llibertat de vot.

Els partits i organitzacions contràries a la iniciativa eren partidaris d'una reforma que comportés la modernització de l'exèrcit, però no la seva supressió.

Com va mostrar un sondeig de la votació de la Universitat de Berna, més del 60 % dels votants per la iniciativa varen votar per l'abolició total de l'exèrcit i no pas per unes petites reformes.³⁴

Aquesta també era l'expressió de les votacions simbòliques efectuades a les escoles, on els joves sense edat de vot expressaren preferència per l'abolició de l'exèrcit. El bon resultat de la votació va sorprendre els mateixos promotors, les forces polítiques i socials que plantejaven reticències i sens dubte els enemics de la iniciativa, especialment l'exèrcit.

5) *Els actors socials i polítics davant la ILP*

El recurs a la ILP té a veure, en gran part, amb el sistema suís de democràcia de consens, que fa difícil que els grups fora del sistema parlamentari puguin influir. La ILP és una forma d'incidir i, al mateix temps, pot permetre a certs grups entrar en el sistema parlamentari de consens, com ha estat el cas dels Verds.³⁵

La ILP a Suïssa ha estat tradicionalment un instrument utilitzat en un principi per socialdemòcrates i comunistes, més tard pels Verds i recentment per l'oposició d'esquerres —moviments socials, grups *ad hoc*, partits de l'esquerra radical— (taula 14).

La democràcia directa té una funció important per als partits polítics a Suïssa.

Moltes vegades la victòria en la votació no és l'únic objectiu o mitjà per aconseguir-ho, molt sovint hi ha negociació i la proposta és retirada per les concessions que fa el Govern.

Aquest fet és visible a partir de l'any 1959, amb un ampli govern de coalició. La via per fer aquestes concessions és una contraproposta directa del Govern, que significa una esmena constitucional, i altres vegades una contraproposta indirecta, que significa una llei ordinària.

Aquest mecanisme és el que fonamentalment van utilitzar els partits polítics per aconseguir una presència governamental o veure introduïts els seus criteris sense tenir una majoria suficient.

34. Yannis Papadopoulos, *op.cit.*, pàg. 10.

35. Kris W.Kobach, *op.cit.*, pàg. 132.

Taula 14

PROMOTORS: REFERÈNDUM FACULTATIU I INICIATIVA
(1945-1978 i 1975-1989 (en %))

Promotors	Referèndum facultatiu		Iniciatives	
	1945-1978	1975-1989	1945-1978	1975-1989
Moviments	7	20	8	8
Partits d'esquerreres (1)	22	31	40	53
Sindicats	2	6	6	5
Grups <i>ad hoc</i>	22	—	7	—
Partits centre-dreta	10	16	13	21
Organitzacions d'interessos	20	18	13	8
Partits de dreta	17	8	14	8

(1) Moltes propostes s'originen per moviments socials o grups *ad hoc*, tot i que la presentació la realitzen els partits. Aquest fet és molt característic als cantons.

FONT: Diverses, i Kriesi i Uleri, 1994.

Això representa un seguit d'avantatges per a aquest tipus de promotors de les iniciatives, entre els quals es troba una menor incertesa i menys costos polítics, aspecte desitjable per als partits del sistema per garantir l'estabilitat del sistema.³⁶

Aquest ha estat l'ús particular de la ILP en el període entre 1950 i 1970: el 50 % de les ILP varen ser retirades. Són anys de concordança política.

De totes maneres, aquest tipus d'acords ha decaigut en els últims temps, cosa que reflecteix l'enduriment del clima polític a Suïssa.

A partir dels anys 70, l'índex de retirada de les ILP cau en un 20 %: els diversos promotors canvien i aquests no estan disposats a fer concessions.

6) L'expressió de les preocupacions postmaterialistes. Nous actors socials i polítics

Si bé s'ha donat un canvi en l'enduriment de les condicions per a la presentació de les iniciatives, també s'ha produït un cert canvi dels subjectes promotors de les iniciatives; aquests ja no estan tan preocupats per prendre part dins la classe política com d'aconseguir l'èxit o un suport social de la iniciativa, la qual cosa porta als promotors a reafirmar-se en la seva iniciativa.³⁷

36. Kris W. Kobach, *op.cit.*, pàg. 133.

37. Yannis Papadopoulos, «Quel rôle pour les petits partis dans la démocratie directe?», *Annuaire Suisse de Science Politique*, núm. 31 (Zuric), pàgs. 131-150.

La forma més evident d'èxit d'una iniciativa és guanyar la iniciativa, tot i que no és l'única. Les iniciatives que tenen més possibilitat d'èxit, o que reben un suport important, són les formades per diversos grups, moviments socials i partits.

L'èxit de la iniciativa, per als moviments socials, no es mesura només per la base percentual d'aprovació; les iniciatives produeixen efectes indirectes tant per la contraproposta que realitza l'Assemblea Federal, com pels decrets i les normes que es desenvolupen per la pressió que s'exerceix. Aquests efectes indirectes foren visibles després que tres iniciatives sobre pensions feren que el sistema de pensions fos considerablement ampliat els anys 70.³⁸

Els temes que sorgeixen són ignorats, en general, pels actors polítics i socials de la democràcia de concordança; els moviments socials i l'esquerra radical plantegen aspectes nous, fruit de les noves preocupacions postmaterialistes, i s'afegeixen propostes sobre temes que abans eren exclusiva de l'esquerra tradicional.

La ILP permet posar sobre la taula els temes que el Parlament ignora; s'expressa així el malestar que els partits polítics i les organitzacions no han sabut recollir.

Per exemple, la temàtica de la defensa nacional es tracta bàsicament mitjançant el Pressupost, sense possibilitat de referèndum; així la participació dels ciutadans en l'elaboració de la política de defensa és molt limitada. Els medis pacifistes utilitzen llavors el canal de la ILP per forçar el debat. Aquesta ha estat, com ja hem exposat, una de les més importants iniciatives realitzades a Suïssa l'any 1989, que pretenia la supressió de l'exèrcit, a la qual varen seguir altres com la referent a l'objecció de consciència, i que ha obligat a obrir un debat sobre un terreny que era tabú, al mateix temps que ha forçat transformacions no volgudes per les autoritats.

Altres temes han estat posats sobre la taula, i han recollit preocupacions de divers signe ideològic i polític: el tema de la població estrangera ha estat posat damunt la taula en diverses ocasions, amb propostes de caire divers i resultats contradictoris.

La ILP també ha servit per debatre aspectes relacionats amb l'avortament, les manipulacions genètiques, la presa de consciència davant el medi ambient, les preocupacions per l'energia nuclear han plantejat diverses iniciatives.

La pràctica de la ILP revela una gran diversitat de temes abordats i d'actors implicats, tot i que poques han estat les ILP acceptades per votació popular. Així i tot, el nombre de demandes no para de créixer, sobretot els darrers quinze anys.

6.3. Estats Units d'Amèrica

La iniciativa popular i el referèndum són adoptats per multitud d'Estats de la Unió, però en canvi, a nivell Federal no existeix.³⁹

38. Hanspeter Kriesi, «Social movements and direct democracy», Comunicació al Congrés Mundial de l'ASIP, Berlín, 1994.

39. Vegeu referències bibliogràfiques *The Book of the States*, Auer, Cronin, Magleby i Zimmerman.

En trobem l'origen l'any 1885, inspirat en Suïssa. Oregon va ser el primer Estat a introduir-la el 1904 i l'últim Mississipí el 1993.

Des de 1890 fins a la II Guerra Mundial es desenvolupa un fort corrent favorable a les institucions de democràcia directa, incorporant-les a les constitucions de nombrosos Estats.

Els Estats que van adoptar abans del 1914 alguna forma de legislació directa es van inclinar per les formes més directes, en canvi els més tardans acostumen a contemplar només les formes indirectes. La legislació directa és molt més comuna als Estats de l'Oest. Això té a veure amb el fet que aquests Estats es varen articular políticament a la fi del segle amb el moviment «progressista».

L'Oest era un feu del moviment progressista, que va defensar reformes com l'elecció directa dels Senadors, les eleccions primàries directes, les eleccions locals sense adscripció de partits i la iniciativa, el referèndum i el *recall* (revocació de càrrecs públics).

Els Estats de l'Oest han integrat en les seves constitucions els principis de la democràcia directa o semidirecta, en canvi els vells Estats de l'Est, al contrari, influenciats per la tradició anglosaxona, s'han mantingut dins els cànons de la democràcia representativa.

a) *Definició de la legislació directa*

La iniciativa permet els ciutadans proposar lleis (*Statutory Initiative*) i en alguns Estats esmenes constitucionals (*Constitutional Initiative*), que després són decidides pels ciutadans en votació. Si la llei proposada va directament a votació sense passar pel Parlament, el procés és d'*iniciativa directa*. Si la presentació es realitza davant el Parlament i aquest té potestat per aprovar o rebutjar la iniciativa proposada, el procés es qualifica d'*iniciativa indirecta*.

En els Estats on hi ha iniciativa directa i indirecta, la més utilitzada és la directa, perquè elimina la necessitat de compromís i facilita l'accés immediat al votant.

b) *La diversitat legislativa de la iniciativa popular*

Entre els Estats trobem diferències importants. La possibilitat o no de canvis constitucionals i que la Iniciativa pugui ser proposada directament als electors o no.

Un dels requisits importants és el nombre mínim de signatures; en alguns casos no sols s'exigeix que aquest percentatge sigui a nivell local, sinó que la seva distribució sigui homogènia geogràficament dins l'Estat (taula 15).

Altres regles són referides al temps màxim d'iniciativa des que es llança fins que finalitza, i al procés a través del qual la mesura rep un títol oficial i un sumari. Sobre límits temàtics, alguns temes són exclosos del procés i en altres casos la mesura proposada es refereix a un sol tema.

Taula 15

SIGNATURES REQUERIDES I NOMBRE D'INICIATIVES I REFERÈNDUMS
QUE PASSEN A VOTACIÓ ALS EUA
(Percentatge sobre el nombre de votants en una elecció anterior
de candidats, 1950-1992)

	<i>Iniciativa legislativa</i>	<i>Iniciativa constitucional</i>	<i>Referèndum popular</i>	<i>Iniciatives referèndums</i>
Califòrnia	5	8	5	127
Oregon	6	8	4	97
Dakota del Nord	2	4	2	95
Washington	8	-	4	69
Colorado	5	5	5	63
Arizona	10	15	5	54
Montana*	5	10	5	49
Michigan	8	10	5	48
Arkansas*	8	10	6	40
Oklahoma	8	15	5	38
Massachusetts*	3	3	2	32
Dakota del Sud	5	10	5	31
Ohio	3	10	6	28
Nebraska*	7	10	5	24
Nevada*	10	10	10	24
Missouri*	5	8	5	24
Maine	10	—	10	22
Alaska*	10	—	10	22
Utah*	10	—	10	14
Maryland*	—	—	3	14
Idaho	10	—	10	13
Illinois	—	8	10**	10
Florida*	—	8	—	8
Wyoming*	15	—	15	3
New Mexico	—	—	10	2
Kentucky	—	—	5	0
Mississipí*	—	12	—	0

* = requeriment geogràfic; ** = no vinculant, consultiu.

FONT: Diverses; *The book of the States, 1994-1995*; Magleby, 1994.

Com que les iniciatives són proposicions de llei o esmenes constitucionals i poden ser molt extenses i utilitzar un llenguatge molt tècnic, tots els Estats proporcionen un breu sumari i la major part li posen un títol. En alguns Estats els promotors posen el títol i fan el sumari però en la majoria són els funcionaris electorals que ho fan, cosa que porta sovint a obrir un procés davant els tribunals, perquè els proponents no estan d'acord amb el redactat, tot i que les possibilitats de guanyar el recurs són reduïdes.

c) *La iniciativa popular constitucional*

La iniciativa popular constitucional és la iniciativa que tendeix a la revisió de la Constitució. En tots els Estats que reconeixen aquesta modalitat està sotmesa a referèndum obligatori.

La *iniciativa constitucional* és reconeguda en 18 Estats: Arizona, Arkansas, Califòrnia, Colorado, Florida, Illinois, Massachusetts, Michigan, Mississipí, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Dakota del Nord, Ohio, Oklahoma, Oregon i Dakota del Sud.

1) *Característiques*

Una de les principals característiques del dret d'iniciativa als Estats Units d'Amèrica és que la iniciativa no s'adreça al Parlament sinó directament al poble.

No és un mitjà pel qual una fracció del cos electoral provoca el procediment ordinari de la Constitució, sinó que obre un procediment extraordinari que redueix el paper de les autoritats al de simples observadors. Constatem que en quasi la totalitat dels Estats americans el resultat formal d'una iniciativa constitucional significa que serà sotmesa a votació del poble sense que l'autoritat legislativa es pugui pronunciar sobre la seva oportunitat o pugui proposar altres alternatives.

Una excepció es troba prevista a la constitució de Massachusetts on la iniciativa constitucional s'ha de dirigir sempre al Parlament. El Parlament no estarà vinculat pel seu text. Si la decisió del Parlament es pren per una majoria de 3/4 de les dues Cambres és permesa la modificació. El vot referendari només s'organitza si la iniciativa es aprovada per una quarta part dels diputats.

Solament els Estats de Massachusetts i Mississipí regulen la institució del contraprojecte, és a dir, el dret del Parlament de proposar una alternativa a la revisió pretesa per la iniciativa que serà sotmesa als electors paral·lelament.

2) *Els límits materials*

La primera restricció de fons és l'exigència de la «conformitat de la iniciativa popular al dret superior» i en particular a la Constitució i a la legislació Federal.

Queda exclòs de la ILP el procés de revisió de la Constitució Federal definit en l'article V de la Constitució.

La Constitució de l'Estat limita expressament el contingut de les iniciatives constitucionals, s'està en presència d'un límit material en què la manca de respecte comporta la nul·litat de la iniciativa. Aquest és el cas d'Illinois on la iniciativa constitucional no pot portar-se sobre els subjectes estructurals i processals previstos en l'article IV de la Constitució, que versen sobre la composició i les atribucions del Parlament. La constitució de Massachusetts enumera una llarga llista de matèries que no poden ser objecte d'iniciativa legislativa popular: afers religiosos, nomenament de jutges, drets fonamentals, entre d'altres.

Un altre tipus de restricció de fons resulta de les disposicions constitucionals que preveuen que una iniciativa constitucional rebutjada pels electors no pot tornar a ser proposada durant el termini de 3 anys. Aquests termes de carència es preveuen a Massachusetts, Nebraska i Oklahoma.

La iniciativa legislativa constitucional no pot tendir, en la quasi totalitat dels Estats que la consagren, més que a la revisió parcial de la Constitució, i s'exclou la seva revisió total.

A cinc Estats: Califòrnia, Florida, Missouri, Oklahoma i Oregon, la constitució preveu expressament que les iniciatives populars tendents a una revisió constitucional no poden contenir més d'un tema. Més enllà, però, de la definició general de la norma, que és relativament uniforme i necessàriament indeterminada, el sentit concret de la regla es diferencia considerablement d'un Estat a un altre.

3) El procediment preliminar

A excepció de Michigan, Missouri i Nevada, tots els Estats consagren la iniciativa popular constitucional posant certes exigències formals abans de l'inici de la recollida de les signatures. La més comuna és que les iniciatives s'han de sotmetre a una autoritat: Procurador General o Secretari d'Estat encarregat, entre altres, de preparar un títol i un resum de la iniciativa. A vegades aquesta demanda ha de ser signada per un cert nombre d'electors: Massachusetts 10 signatures, Dakota del Nord 25 signatures, Ohio 100 signatures.

Un dels assumptes que ocupen sovint els tribunals és el del títol i el resum de la iniciativa atesa la complexitat i la longitud d'algunes de les proposicions.

A Florida la llei electoral preveu que cada proposició sotmesa als electors ha d'anar acompanyada d'un resum i un títol preparats pels iniciadors. Exigeix també des de 1980 que el títol i el resum siguin clars i no ambigus.

En cas de litigi correspon als tribunals verificar el respecte a aquests principis. I si constaten una violació de la llei han d'anul·lar la proposició.

Però aquesta mesura no exclou que hi hagi litigis. Per exemple, a Arkansas, després d'una gran controvèrsia, la Cort Suprema va valorar que el nom popular «Unborn Child Amendment» es prestava a confusió, ja que no mencionava el terme avortament i, per tant, es va anul·lar la iniciativa que pretenia prohibir l'ús de fons públics per cobrir la realització d'avortaments.

4) Les signatures

Igual que en el cas de demandes de referèndum, el nombre de signatures exigint per aconseguir la iniciativa es fixa generalment en un percentatge legal dels electors actius, és a dir, els electors que han votat en la darrera elecció de Govern o d'una altra autoritat. Normalment és més elevat el percentatge que s'exigeix per a la iniciativa legislativa que per al referèndum. Aquest percentatge és del 15 % per a Arizona i Oklahoma, del 12 % a Mississipí, el 10 % a Arkansas, Michigan,

Montana, Nebraska, Nevada, Ohio i Dakota del Sud. Del 8 % a Califòrnia, Florida, Illinois, Missouri i Oregon. Del 5 % a Colorado i del 3 % a Massachusetts. A Dakota del Nord la xifra és d'un 4 % de la població resident.

Els requisits relatius a la distribució geogràfica de les signatures es preveuen en alguns Estats: Arkansas, Florida, Massachusetts, Mississipí, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada i Ohio. En aquests Estats es preveu que un cert nombre de signatures han de provenir de determinades col·lectivitats o circumscripcions.

5) Els terminis

S'estableixen dos tipus de terminis. El primer termini mínim es dóna entre el registre de la iniciativa davant l'autoritat competent i la data de la votació popular. La durada d'aquest termini és de 3 a 4 mesos encara que pot ser superior. De vegades, si la iniciativa es registra tardanament, el vot es remet a la propera elecció popular sense que afecti la validesa de la iniciativa.

El segon termini té com a finalitat limitar en el temps la validesa de les signatures. Es tracta d'un termini màxim que, si no es respecta, dóna lloc a la nul·litat de la iniciativa. Per exemple, a Arizona, han de transcórrer un màxim de 24 mesos entre l'inici de la recollida de signatures i el vot popular. A Califòrnia, 150 dies entre el moment en què l'autoritat comunica el títol oficial de la iniciativa i el seu registre. A Colorado aquest límit és de 6 mesos i a Oklahoma de 90 dies.

6) L'aprovació

Les iniciatives populars que pretenen la revisió de la Constitució han de ser aprovades en general per la majoria dels electors votants, si bé a Illinois cal l'aprovació de 3/5 parts dels votants, o la majoria dels que participaren a les eleccions generals. A Massachusetts i Nebraska necessiten un 30 i 35 %, respectivament, dels que han participat en l'escrutini i a Nevada els electors han d'aprovar la iniciativa dues vegades, en dos escrutinis consecutius. En tres Estats no es pot tornar a fer sobre el mateix objecte una nova iniciativa en el termini de tres anys en cas que hagi estat rebutjada pel poble.

d) La iniciativa popular legislativa

La iniciativa popular és legislativa quan tendeix a l'adopció, modificació o abrogació d'una llei i permet a una fracció del cos electoral iniciar el procediment legislatiu.

Es diferencia de la iniciativa constitucional pel seu objecte i comparteix amb ella la naturalesa i la finalitat, de manera que en molts aspectes són instruments coincidents.

La iniciativa legislativa és reconeguda per la constitució de 21 Estats: Alaska, Arizona, Arkansas, Califòrnia, Colorado, Idaho, Maine, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Dakota del Nord, Dakota del Sud, Ohio, Oklahoma, Oregon, Utah, Washington i Wyoming, així com al districte de Colúmbia.

1) *Els límits materials*

El respecte al dret superior s'imposa en les iniciatives legislatives a l'igual que en les iniciatives constitucionals.

Concretament, han de respectar la Constitució i les lleis federals.

Les restriccions materials que regulen la constitució dels Estats respecte a les iniciatives són de naturalesa i forma diversa, algunes expressen prohibicions explícites en assumptes financers, fiscals o del poder judicial, entre d'altres.

Per a la majoria de constitucions els drets i llibertats específics que no protegeix la Constitució federal són barreres per a la iniciativa.

La regla d'unitat de la matèria que preveu que una llei votada pel Parlament només pot contenir la matèria expressada en el seu títol, s'imposa també, a l'igual que en la Iniciativa Constitucional, a les iniciatives legislatives, tot i que solament 4 constitucions la consagren expressament: Califòrnia, Oregon, Missouri i Michigan.

2) *Les condicions formals*

El nombre de les signatures necessàries per iniciar una ILP es regula diferentment a cada Estat. Des del 15 % dels votants legals de Wyoming, 10 % d'Alaska, Arizona, Idaho, Maine, Nevada, Utah, el 8 % d'Arkansas, Michigan, Oklahoma, Washington, el 7 % de Nebraska, 6 % d'Oregon, el 5 % de Califòrnia, Colorado, Missouri, Montana, Dakota del Sud, districte de Colúmbia, el 3 % de Massachusetts i Ohio i 2 % de la població resident a Dakota del Nord.

A l'exigència d'un percentatge de signatures, s'ha d'afegir el requisit de la repartició geogràfica que es preveu en alguns Estats. Els terminis de recollida de signatures són similars als de la iniciativa constitucional.

3) *La iniciativa directa i indirecta*

Hi ha dos tipus d'iniciatives legislatives amb resultats i efectes molt diferents. La que constitueix un tret diferenciador del dret constitucional dels Estats nord-americans és la denominada iniciativa directa, definida com la que no s'adreça al Parlament sinó directament al cos electoral. Es tracta, doncs, d'un mitjà que permet a una fracció del cos electoral iniciar el procediment legislatiu ordinari i elaborar un projecte de llei que serà directament i obligatòriament sotmès als electors; no és, doncs, un complement sinó una alternativa al procediment legislatiu ordinari.

Materialitza i institucionalitza la desconfiança respecte a les autoritats, ja que el Parlament es deixa al marge; ni tan sols s'ha de pronunciar oficialment sobre l'oportunitat de la iniciativa, ja que no disposa de l'oportunitat de proposar un contraprojecte formal.

La iniciativa directa és l'única forma que revesteix la ILP a 13 Estats: Alaska, Arizona, Arkansas, Califòrnia, Colorado, Idaho, Missouri, Montana, Nebraska, Dakota del Nord, Oklahoma, Oregon, Dakota del sud i districte de Colúmbia.

En quatre Estats: Nevada, Ohio, Utah i Washington, es consagra paral·lelament la iniciativa directa amb la denominada indirecta.

La iniciativa indirecta es consagra en exclusiva a: Maine, Massachusetts, Michigan i Wyoming.

La iniciativa legislativa indirecta es caracteritza perquè es dirigeix al Parlament, el qual s'ha de pronunciar sobre el seu objecte, i provoca una votació popular només en el cas que el Parlament la rebutgi o modifiqui.

En el cas que el Parlament accepti la proposta, no es realitza la votació popular. En cas que el Parlament proposi un contraprojecte, les dues propostes seran votades contraposades.

4) *L'aprovació*

A la majoria dels Estats la iniciativa s'accepta quan recull la majoria absoluta dels sufragis expressats, i es dona el fet que el vot sobre les iniciatives es realitza generalment el mateix dia que les eleccions generals. La participació acostuma a ser inferior que en les eleccions generals, per això diverses constitucions exigeixen que la majoria favorable a la iniciativa popular representi un cert percentatge dels participants en les eleccions generals.

Mentre en alguns Estats la iniciativa legislativa acceptada pel poble té el mateix valor jurídic que les lleis votades pel Parlament, el qual les podrà modificar o abrogar, en altres Estats, per raó del seu origen popular, se li atribueix un paper privilegiat, restringint la facultat del Parlament d'abrogar-les o modificar-les, com és el cas d'Alaska i Wyoming, que permeten la revisió de la ILP, però prohibeixen la seva abrogació pel Parlament en un termini de 10 anys.

Volem assenyalar també que, a més de la iniciativa constitucional i la iniciativa legislativa popular a què s'ha fet referència, s'ha de destacar que en 4 Estats: Florida, Montana, Dakota del Nord i Dakota del Sud es permet a un percentatge determinat d'electors provocar una votació de principis sobre la convocatòria d'una Assemblea Constituent encarregada d'elaborar un projecte total de Constitució de l'Estat.

e) *L'ús ampliat de la legislació directa*

La iniciativa és utilitzada per diferents actors socials. D'una banda, grups de base: comunitats religioses de caire progressista, moviments socials, sindicats de classe i, de l'altra, grups no gaire diferents dels *lobbys* habituals que estan al darrere del Parlament.⁴⁰

Diverses són les raons que motiven l'ús de la iniciativa: l'impacte de sensibilització que crea una campanya d'aquest tipus (com la campanya per la legalització de la marihuana a Califòrnia,⁴¹ la Proposta 215, aprovada el novembre de 1996); el canvi

40. David B. Magleby, «I problematici sviluppi della recente esperienza statunitense», *Referendum around the world*, Londres, 1994, pàg. 89.

41. *El País* (7 novembre i 11 desembre 1996).

legal i l'estatus jurídic que adquireix una iniciativa aprovada; el rebuig de les Cambres a una mesura o el seu interès de desnaturalitzar-la; la relació entre carrera política dels candidats i les mesures legislatives, com la representada el 1973 per Ronald Reagan, i la proposta de reducció d'impostos.⁴²

La iniciativa té un ús molt estès. Així, de 1900 a 1939 se'n presenten 153, de 1940 a 1980, són presentades 248 i en el període de 1981 a 1992, són presentades 346 iniciatives (taula 16) de les quals 153 són aprovades (taula 17), la qual cosa denota que a partir dels anys 70 hi ha un ressorgiment de l'ús de la ILP,⁴³ si bé moltes iniciatives que es promouen no arriben a la seva fi.

Tots els corrents ideològics la utilitzen, com ho mostra el fet que en el període que va de 1977 a 1984 es presentessin 199 iniciatives de les quals 79 van ser abonades pels demòcrates, 74 pels republicans i 46 no han estat classificades ideològicament.⁴⁴

Els temes predominants en aquest període han estat sobretot els impostos i la despesa pública, 3/5 parts de les iniciatives s'han referit a les despeses governamentals, a la moralitat pública i a la reforma política. En canvi, les iniciatives que intentaven regular els negocis, les relacions laborals, les referides a temes mediambientals, tot i que moltes vegades s'hi gastava la major part dels diners, no han constituït més que 1/4 part de les iniciatives. Les referides a drets civils: llibertats, salut, benestar o educació han estat molt reduïdes.

Les referides a temes polítics nacionals, com la congelació nuclear, han estat només l'u per cent de totes.

Els temes més habituals dels anys 90 (taula 18), es refereixen a la reforma política, de moral pública: joc, avortament, o són la continuació de temes relacionats amb els impostos i la despesa governamental.

En tres Estats, el 1988 es va decidir fer pagar taxes a les clíniques que realitzen avortaments, concretament a Arkansas, Colorado i Michigan.⁴⁵

Si bé també s'han produït un seguit de propostes de regulació del medi ambient, les «Big Green», 46 presentades a quatre Estats: Califòrnia (Proposició 128), Washington, Oregon i Missouri, abonades per grups i moviments ecologistes, un bon nombre d'intel·lectuals i artistes, el *lobby* de les companyies petrolieres, sota l'argument dels costos financers que representaria i amb fortes sumes de dòlars, van aconseguir el seu rebuig per part de la població. Les propostes comportaven una reducció del 20 % d'emissions de diòxid de carboni cap a l'any 2000, prohibició d'extreure petroli del mar, reforestació, prohibició de fertilitzants, impost per contaminació, entre d'altres.⁴⁷

42. David B. Magleby, *op.cit.*, pàg. 90.

43. Jean-Pierre Lassale, «Le référendum aux États-Unis», *Pouvoirs*, núm.77 (París, 1996).

44. Thad. L. Beyle, *State Government; CQs guide to current issues and activities 1989-1990*, Washington, 1985, pàg. 21.

45. *Keesing's Record of World Events*, 1988.

46. *Keesing's Record of World Events*, 1990, pàg. 37.847.

47. *Ibid.*

Taula 16

NOMBRE D'INICIATIVES SOTMESES A VOT ALS EUA (1981-1992)

<i>Any</i>	<i>Iniciatives</i>	<i>Any</i>	<i>Iniciatives</i>
1981	3	1987	3
1982	54	1988	55
1983	4	1989	3
1984	41	1990	64
1985	1	1991	6
1986	41	1992	69
Total			346

FONT: *The Book of the States*, 1994-1995.

Taula 17

NOMBRE D'INICIATIVES SOTMESES A VOT PER ESTATS (1981-1992)

<i>Estats</i>	<i>Iniciatives sotmeses a vot</i>	<i>Iniciatives aprovades</i>
Alaska	10	5
Arizona	20	7
Arkansas	11	6
Califòrnia	65	30
Colorado	24	10
Florida	6	4
Idaho	6	4
Illinois	0	0
Maine	16	10
Massachusetts	15	7
Michigan	9	3
Mississipí	0	0
Missouri	9	5
Montana	17	7
Nebraska	6	3
Nevada	7	3
Dakota del Nord	18	4
Ohio	13	3
Oklahoma	6	4
Oregon	44	17
Dakota del Sud	14	8
Utah	6	0
Washington	20	9
Wyoming	4	4
Total	346	153

FONT: *The Book of the States* 1994-1995.

Taula 18

QÜESTIONS OBJECTE D'INICIATIVA POPULAR ALS EUA (1978-1992)

<i>Qüestions</i>	<i>Nombre</i>
Impostos, taxes	105
Reformes institucionals	77
Reglamentació «negocis» i dret de treball	65
Moralitat pública i dret de treball	58
Medi ambient, qüestions financeres	35
Llibertat, drets civils	20
Salut, estat de benestar, habitatge	19
Educació	9
Armament nuclear, reducció	8
Política federal	3

FONT: Butler i Ranney, 1994.

A Califòrnia, per exemple, en els seus orígens van predominar els temes relacionats amb els principis morals (lectura de la Bíblia a les escoles públiques...) i temes econòmics (impostos...). Posteriorment, els anys 20 qüestions relacionades amb l'Administració de l'Estat. Els anys 30, temes econòmics com, per exemple, pensions per a la vellesa. Els anys 60, Drets civils (1964: mesures antidiscriminatòries, transport escolar als barris negres, pena de mort). Els anys 70, temes mediambientals (1972: conservació de les costes de Califòrnia). El 1978, un seguit de mesures regressives encaminades a prohibir la utilització de fons públics per a l'avortament, encaminades a prohibir la discriminació positiva a les escoles superiors, posar problemes a la barreja de nens blancs i negres.

S'aprovaren iniciatives establint límits temporals als càrrecs públics, reduint la vigència de la Cambra del Congrés de 4 a 3 anys, i de 3 a 2 anys al Senat.⁴⁸

El novembre de 1994 es posaren a votació propostes relacionades amb l'augment d'impostos a Missouri, Oregon, Montana, Nevada; la lluita contra el crim a Califòrnia, Georgia, Oregon i Wyoming; la protecció de les víctimes a Alaska, Idaho, Illinois, Ohio i Utah; l'eutanàsia a Oregon; la durada dels càrrecs polítics electius per als Estats d'Iaho, Nevada i Nebraska; el finançament de les campanyes electorals a Massachusetts, Colorado, Missouri, Montana i Oregon; la proposta 187 contra la immigració clandestina a Califòrnia.⁴⁹

48. Eugene C. Lee, «California», *Referendums: a comparative study of practice and theory*, Washington, 1980, pàg. 87 i ss.
49. Jean-Pierre Lassale, *op. cit.*, pàg. 158.

Les dones també són protagonistes freqüents en temes referits a l'avortament (la llibertat reproductiva) i sempre en aquest cas, els anys 90, els resultats de les votacions han estat favorables als drets de les dones (ampliació del dret a l'avortament).

Des de l'any 1960 al 1976 només dues de les set iniciatives aprovades no van ser rebutjades pels Tribunals en part o totalment i, per tant, es pot parlar de poc impacte real de la legislació directa.

L'Estat líder en iniciatives és Califòrnia, que prefigura les tendències que després hi haurà als EUA. L'èxit d'una iniciativa en un Estat encoratja altres Estats a proposar-la. Aquest és el cas de la famosa proposició 13 de Califòrnia consistent en l'eliminació d'impostos sobre la propietat, que va dur com a conseqüència no prevista per la majoria de votants, l'eliminació de molts llocs de treball a l'administració pública. Altres conseqüències polítiques varen representar el creixement d'un fort moviment cap al conservadorisme, el ressorgiment de la classe mitjana, una tendència a retallar impostos i un missatge que el ciutadà volia «menys Estat».

f) *Califòrnia: Proposta 187 sobre immigrants indocumentats*

La proposta 187 a Califòrnia, elaborada per un grup de ciutadans, coneguda amb les sigles SOS, «Save our State», va engegar un discurs antiimmigrant, abonat pel candidat republicà a les eleccions del 8 de novembre de 1994, el qual aconseguí una victòria electoral que tradicionalment havia estat en mans dels demòcrates.

El contingut de la proposta 187 de Califòrnia incloïa mesures per desanimar la immigració; particularment la prohibició que els immigrants il·legals rebessin serveis socials finançats per fons públics; la prohibició de rebre serveis mèdics no urgents, també sostinguts amb fons públics; i amb referència a l'educació, la prohibició d'assistir a les escoles d'educació primària, mitjana i superior i a les universitats públiques (referència presa d'un estatut de Texas que retenia els fons per a l'educació d'indocumentats i facultava els districtes escolars locals a negar la inscripció a immigrants indocumentats. El cas conegut com «Pyler vs. Joe» va dur a la Cort Suprema el 1982 a anul·lar l'estatut texà); per últim, sancions per fer-ne ús o elaborar documentació falsa.⁵⁰

La llei que resultà de la proposta aprovada el 8 de novembre de 1994, conté un conjunt de modificacions a instruments legislatius com: Codi Penal, Codi de Beneficència i Institucions, Codi de Salut i Seguretat, Codi d'Educació, entre d'altres.

Té significació fer esment de la proposta, ara llei, d'expressions com «culpable per sospita» o que la «sospita raonable» es basarà en l'aparença física o en l'aspecte social.

50. *El País* (11 novembre 1994).

Diverses organitzacions hispanes varen plantejar recursos d'impugnació, amb el resultat que diversos tribunals es pronunciaren contra la llei aprovada per iniciativa popular. En aquest mateix sentit la protesta fou prou extensa en diverses ciutats com Los Angeles i San Francisco, amb el suport de sectors importants de mestres i metges que es varen comprometre a boicotejar la llei.

A tot això i en el marc del debat de la proposta, a primers d'octubre s'implantà a la frontera entre Califòrnia i Baixa Califòrnia (Mèxic), l'Operació Guardià, consistent a enfortir els cossos de la Patrulla fronterera amb l'objectiu d'impedir l'accés i retornar el major nombre de treballadors migrants. La definició de la política migratòria és potestat sobirana d'un Estat. En diversos punts del territori mexicà s'instrumentalitza la rèplica a l'Operació Guardià, l'Operació Dignitat,⁵¹ consistent a promoure entre els fronterers mexicans de visitar durant certs dies Califòrnia i no realitzar compres de productes fabricats per empreses que abona-ven la proposta 187, o el boicot de centres turístics i indústries amb una forta presència de treballadors il·legals, com és el cas de Disneyland.

La votació favorable a la proposta 187, fou del 59 % a favor, i del 41 % en contra. Una votació elevada que reflecteix els sentiments antiimmigrants, tot i que s'ha de tenir en compte que la meitat de ciutadans que integren el padró electoral no hi va participar, i tampoc no cal enganyar-se: un 15% dels votants a favor de la proposta eren hispans.

g) *Industry Initiative*

Els darrers anys hi ha hagut una gran expansió i professionalització de la iniciativa de la indústria. El màrqueting es fa imprescindible i s'ha creat l'anomenada *Industry Initiative*⁵² empreses especialitzades que garanteixen l'èxit de la proposta. La iniciativa de la indústria no solament participa en la recollida de signatures, també en la realització de les campanyes i en la mateixa activitat que es produeix en els tribunals i, evidentment, una part important dels components de la Industry són advocats.

La majoria d'organitzacions de base poden fer les campanyes amb voluntaris, però troben el problema dels recursos econòmics per fer front a la despesa de la campanya. Algunes molt importants i de bons resultats, com la que va promoure la defensa de la Costa de Califòrnia, va ser portada a terme per col·lectius socials de base.

La professionalització i la política espectacle comporta que les iniciatives per aconseguir l'èxit necessitin importants despeses econòmiques. Així, a Califòrnia les 2/3 parts dels diners dedicats l'any 90 a iniciatives provenia d'interessos econòmics empresarials, mentre un 12 % provenia de particulars, la resta, d'altres grups i només l'u per cent dels sindicats.⁵³

51. Ricardo Méndez, «La Iniciativa 187 del Estado de California», *Boletín del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, núm. 82 (Mèxic, 1994).

52. David B. Magleby, *op. cit.*, pàg. 255.

53. Kehler i Stern, «Initiatives in the 1980s and 1990s», *The Book of the States*, Kentucky, 1994, pàg. 282.

Si només ens fixem en les iniciatives més cares, la contribució dels grups d'empreses arriba al 83 % del conjunt de despeses. En canvi, les aportacions individuals representen només un 8 %.

Les donacions arriben en quantitats molt elevades; l'any 1992 el 77 % dels diners provenien de donacions de 100.000 dòlars o més i un 33 % d'aquestes d'un milió de dòlars. En canvi, les donacions de 1.000 dòlars o menys, que representaven el 78 % de les contribucions, només representaven el 6 % del total.

Els grups d'interessos promotors d'una iniciativa, el 1978 pagaven a l'empresa que duia a terme la campanya 50 centaus per signatura amb una factura mínima de 225.000 dòlars. Els qui recollien signatures eren estudiants, mestresses de casa, jubilats, que cobraven uns 20 centaus per signatura.

L'exemple més característic és Califòrnia: les despeses per a una única iniciativa van arribar als 129 milions de dòlars l'any 1988, amb l'objectiu d'aprovar 12 propostes. Aquesta suma significava més dòlars dels que el mateix governador de Califòrnia es va gastar per a la seva reelecció.⁵⁴

Si bé els promotors d'una iniciativa, tal com està configurat sobretot a Califòrnia, necessiten molts recursos econòmics, no hi ha una relació directa entre despesa econòmica i èxit de la iniciativa. Si els promotors es gasten molts dòlars, en general els qui s'hi oposen se n'hi gasten més. Un exemple ha estat el rebuig, el passat 5 de novembre, a la iniciativa que proposava un marge de maniobra més gran dels accionistes per querellar-se contra els directius per frau o mala gestió.

La major part de les aportacions de les empreses són per contrarestar les propostes d'iniciativa.

Els possibles afectats per les propostes tracten de liquidar-les o, si més no, fer contrainiciatives més moderades, com és el cas de les companyies petrolieres, de tabac, alcohol o asseguradores.

Una tàctica utilitzada per aquests grups d'interessos és donar suport a contrainiciatives que aparentment són del mateix tema i contingut, però amb la pretensió de desvirtuar-les i enfonsar la iniciativa inicial.

En aquest sentit, s'han donat diverses propostes encaminades a identificar qui paga les campanyes, que no es puguin utilitzar recollidors de signatures pagats, que es limiti la llargada de la papereta, que es posin les iniciatives i contrainiciatives a la mateixa papereta. Propostes, en general, adreçades a impedir la recollida professional de signatures i a delimitar la despesa, que malgrat tot, no han prosperat.⁵⁵

El poder judicial, per la seva banda, hi té un paper supervisor. És flexible a l'hora d'admetre que els Estats adoptin la legislació directa, però al mateix temps declara sovint anticonstitucionals algunes mesures adoptades en votació.⁵⁶

54. *Ibid.*, pàg. 281.

55. *Ibid.*, pàg. 287.

56. Andreas Auer, *Le référendum et l'initiative populaire aux États-Unis*, París, pàg. 103.

La qüestió sembla que ens planteja fins a quin punt la iniciativa no s'ha vist desnaturalitzada, almenys com a procés de base, i denota que hi ha importants limitacions en la participació ciutadana real. La democràcia directa s'ha convertit, sobretot a Califòrnia, en una forma més de l'estil de fer política als Estats Units d'Amèrica.⁵⁷ Campanyes espectacle, centrades en un líder carismàtic, on el valor primordial són els interessos econòmics i polítics dels grups de pressió.

Altres països

6.4. Alemanya

La Constitució de Weimar de 1919 reconeixia la participació ciutadana de manera força àmplia, tant com a ILP com en referèndum.⁵⁸

La Llei Fonamental de Bonn de 1949 no contempla la institució de la ILP, si bé reconeix el referèndum per a la reestructuració territorial dels *länder* (art. 29). En canvi, en alguns *länder* es reconeix la institució de la ILP.

a) *La Constitució de Weimar de 1919*

La iniciativa legislativa s'atribueix al poble (art. 73), que l'exerceix mitjançant la presentació d'un projecte de llei, redactat i elaborat per la desena part, almenys, de l'electorat.

Aquest projecte es presentarà al Reichstag i, si no resulta modificat, es convertirà, després de la seva aprovació, en llei. Si no s'aprova se sotmetrà a referèndum.

També es preveu la iniciativa popular en matèria de reforma constitucional, si bé queden excloses de la iniciativa popular les qüestions referents a les finances. Cal, per a la validesa de la iniciativa, que s'aprovi la reforma per la majoria dels electors en referèndum (art. 76).

La regulació del referèndum és més extensa i s'estableix als articles 73,74,75 i 76.

b) *La ILP (Volksbegehren) als länder a partir de 1949*

Com dèiem, en l'àmbit federal la ILP no es troba reconeguda a la Llei Fonamental de 1949, tot i la proposta endegada per Die Grünen, els Verds alemanys, el 1985, que varen presentar el manifest «Pro democràcia directa», realitzant una proposta de projecte d'ILP i referèndum. Establien que amb 50.000 signatures es pogués sotmetre al Bundestag una ILP, i que, si no s'aprojava, els promotors podrien convocar un referèndum d'iniciativa popular recollint un milió de signatures. La proposta va ser rebutjada.⁵⁹

57. *Ibid.*, pàg. 141 i ss.

58. Vegeu referències bibliogràfiques: Aubet, Ferrando i Jiménez de Cisneros.

59. *Die Grünen, Manifest direkte Demokratie*, Offenburg, 1985.

En canvi, en alguns *länder* és factible la ILP. La ILP és prevista en les Constitucions de: Baden Württemberg (art. 59), Baviera (art. 74), Bremen (art. 70), Hesse (art. 124), Nord del Rhin-Westfàlia (art.68), Renània-Palatinat (art. 109), Sarre (art. 99) i Schleswig-Holstein (art. 42).

La ILP és factible amb la presentació d'un text articulat i un nombre de signatures que representin entre la desena, sisena o cinquena part dels electors del respectiu Estat Federal, com també el dret de votació, després d'haver passat per la Cambra.

A Baviera s'ha conservat el quòrum de Weimar (10 %), a Baden-Württemberg la Constitució de 1974 requereix la firma d'una sisena part dels qui tenen dret a votar; en canvi, a Sarre i a Nord Rhin-Westfàlia, on la ILP ha estat introduïda el 1979 i el 1969 respectivament, es requereix la firma d'una cinquena part dels que tenen dret a votar.

El quòrum referendari és suficient amb la majoria de vots vàlids a Baviera, Hesse, Renània-Palatinat i Nord del Rhin-Westfàlia. A Bremen és requerida la participació de la meitat dels electors, a Baden-Württemberg el vot afirmatiu d'un terç i a Sarre la conformitat de la meitat.

Sense cap excepció, les diverses constitucions exclouen de la consulta popular les qüestions financeres.

A tots aquests *länder*, amb l'excepció del Sarre, és possible la ILP per poder modificar la Constitució. Perquè tingui efecte a Baviera i Hesse és suficient la majoria de vots vàlids; en canvi, en altres *länder* es requereix un quòrum elevat del 50 % dels que tenen dret a vot.

A Baviera, Renània-Palatinat i Bremen les modificacions de la Constitució requereixen el referèndum obligatori. El referèndum sobre aquestes modificacions és facultatiu a Nord del Rhin-Westfàlia i a Baden-Württemberg. Si a Baviera, Hesse i Nord del Rhin-Westfàlia no és requerida cap xifra, a Bremen es necessita la participació del 50 % i a Renània-Palatinat i Baden-Württemberg el quòrum del 50 %.

La nova Constitució de Schleswig-Holstein, elaborada a la fi de 1990, preveu la ILP i el referèndum proponent. Per fer efectiva la ILP s'haurà de recollir el 5 % de signatures dels electors en sis mesos.

c) L'experiència pràctica als länder

A Baviera l'any 1968 una ILP i el consegüent referèndum de modificació constitucional elimina de la Constitució l'escola confessional, introdueix l'escola unificada.

Per la mateixa via el 1973, s'introdueix també a la Constitució la llibertat d'emissió radiofònica.

El 1991 sempre amb la ILP i el consegüent referèndum, s'obté una radical reforma legislativa.

En aquests tres casos la Cambra de Baviera va posar a votació contraprojectes en contra dels criteris defensats per les ILP.

Al Nord del Rin-Westfàlia, l'oposició de la Democràcia Cristiana, conjuntament amb l'Església Catòlica i les associacions de pares i mestres, varen bloquejar el 1978 una reforma escolar (l'escola cooperativa) que el govern del *land* proposava per a la seva aprovació. En un període de dues setmanes més de 3 milions i mig d'electors, al voltant d'un 29,8 % del total, signaven la ILP, superant en conseqüència el requisit del 20 % establert per la Constitució. El govern va retirar la proposta abans que arribés a referèndum.

La possibilitat de la ILP s'ha dut a terme cinc vegades entre 1971 i 1978, una no va ser admesa a tràmit, dues foren admeses però no varen tenir continuïtat i una altra no va ser acceptada, que proposava la reforma territorial. Solament una va tenir un resultat positiu, la ILP que rebutjava l'escola cooperativa de l'any 1978.

A Baden-Württemberg la reforma administrativa comunal va portar a presentar una ILP contra el projecte, que va arribar a reunir 200.000 signatures, si bé el referèndum posterior no en va recollir el nombre suficient per a la seva aprovació. Tres anys més tard la Cambra decideix quintuplicar el nombre mínim de signatures necessari per promoure una iniciativa.

A Berlín foren els partits de l'oposició el CDU i la Llista Alternativa, els qui varen promoure el 1981 una ILP per a la dissolució de la Cambra. En pocs dies, les signatures recollides superaven les 200.000, si bé el govern va dir que no s'havien recollit en el període de 14 dies establert per al quòrum (el 20 %, equivalent a 307.000 signatures). Posteriorment tots els grups de la Cambra es declaren d'acord sobre la dissolució.

A Hesse es presentaren dues ILP, una relativa a la introducció del vot per correu, el 1966, i l'altra referent a impedir la construcció de la pista d'aterratge a l'aeroport de Frankfurt, l'any 1981, que va generar un important moviment de protesta. Ambdues ILP no foren acceptades.

6.5. Àustria

La Constitució Federal austríaca de 1920, (abolida l'any 1934 i restablerta a partir de 1945), ha estat esmenada, des de 1945, amb més de 30 lleis constitucionals; va establir el sistema parlamentari i recull en el seu art.41.2 la ILP, que s'estructura articulada i formulada per 200.000 electors o per la meitat dels electors de tres *länder*. Des de la reforma de 1981 que va estendre els drets democràtics les xifres abans referides van quedar reduïdes a la meitat (100.000) o la sisena part dels electors de tres *länder*.⁶⁰

L'organització Federal d'Àustria estableix funcions al poder legislatiu i executiu de l'Estat central (Federació) i unes competències dels estats membres (*länder*). El tercer nivell del sistema federal austríac és constituït pels ajuntaments, que solament tenen funcions executives. La distribució de competències entre els dife-

60. *El sistema político de Austria*, Cancelleria Federal, Viena, 1994, pàg. 11.

rents nivells, ve determinada per la Constitució federal, que marca un quadre precís i estricte a les constitucions dels *länder* i a la seva legislació.

Això no ha obstaculitzat que alguns *länder* hagin previst en la seva constitució a l'àmbit de la seva regió uns instruments de participació popular més importants que els que existeixen a nivell federal; així, després de 1921 a Vorarlberg, Salzburg i el Tirol s'han dotat no solament d'ILP i referèndum sobre projectes de llei aprovats pel parlament sinó també (excepte Tirol) el veto popular, és a dir, el referèndum organitzat per iniciativa de cert nombre d'electors contra una votació legislativa de la Dieta (Parlament). Malgrat tot, el seu exercici pràctic no ha tingut gaire importància.

A partir de la revisió de la Constitució federal de 1962, que va reforçar la descentralització i l'autonomia dels *länder*, els *länder* van començar a introduir, a partir de la seva legislació en l'organització dels ajuntaments, mecanismes de participació ciutadana als municipis. Pràcticament a tots s'ha previst la ILP o el referèndum.

Al costat de la ILP i el referèndum legislatiu, es poden ressenyar un gran nombre de mitjans de participació a l'administració.

Com diem, la institució de la ILP queda recollida en els *länder* i d'una manera menys formalista, ja que no s'exigeix que sigui articulada.

La Constitució de 1920 establia que el Parlament només estaria obligat a sotmetre a referèndum decisorí la revisió total de la Constitució Federal, però mai no s'ha dut a la pràctica.

La reforma constitucional de 1929 va introduir un nou element de democràcia directa consistent en la revocació del President, que es pot efectuar per votació de l'Assemblea General. També és factible fer un plebiscit de la població de la Federació contra el seu President, tot i que totes dues modalitats mai no s'han posat en pràctica.

Com s'ha indicat, la Constitució Federal inclou 3 tipus d'institucions referendàries: el referèndum pròpiament dit, quan representi una modificació total o parcial de la Constitució (art. 44.3), una forma particular de referèndum en què el poble participa en la revocació del President de la Federació, i la ILP, que tot seguit analitzarem.

El dret a proposar un projecte de llei davant la Cambra de Diputats (Consell Nacional) queda recollit a l'article 41.2 de la Constitució Federal. A més dels Diputats, el Govern Federal i el Consell Federal (segona Cambra del Parlament), el poble té el dret de sotmetre al Consell Nacional un projecte de llei que compti amb el suport almenys de 100.000 electors inscrits o per la sisena part dels electors de tres *länder* distints. El Consell Nacional està obligat a tractar les propostes presentades per ILP, però no té l'obligació de sancionar-les.

La ILP es pot proposar, bé com a projecte de llei o bé com a projecte de llei constitucional; en ambdós casos s'ha de basar en un text articulat i afectarà una matèria regulable per llei federal. No hi ha votació posterior i el Consell Nacional té la potestat d'esmenar o rebutjar el projecte, a diferència dels *länder* d'Alemanya.

Amb referència als tractats internacionals, la decisió és competència del President Federal. Només pot donar-se la iniciativa en el sentit d'obligar el Govern a proposar al Parlament un Tractat perquè sigui signat pel President Federal.

a) *El procediment de la Llei d'iniciativa legislativa del poble*

L'art. 46.1 estableix que serà una llei específica que regularà el procediment de la ILP; aquest és regulat per la Llei Federal de 1973 (substitutiva de la llei de 1963), les disposicions de la qual han servit de model per a les legislacions dels *länder*. Aquesta llei planteja dues etapes per al desenvolupament de la ILP. En una primera fase, el ministre de l'Interior té la competència d'encetar el procediment a petició de 10.000 electors inscrits o 8 diputats del Consell Nacional o 12 diputats de tres dietes que siguin de tres *länder* diferents (art. 3.2) La sol·licitud ha de contenir un projecte de llei elaborat i la designació d'un mandatari de la petició i dels seus suplents. D'altra banda, ha d'incloure una exposició de motius i les declaracions de suport necessàries signades i acompanyades d'una certificació del cens conforme s'està inscrit en la llista d'electors. Al mateix temps l'art. 8.4 indica que s'han d'haver dipositat 30.000 xílings per a les despeses.

Si aquestes condicions s'han reunit, el ministre de l'Interior ha de tramitar la petició i concedir un termini d'una setmana per a la votació (suport de 100.000 signatures per a la presentació de la ILP).

És remarcable que aquesta petició, com assenyala l'art. 3.2, sigui vàlida si en comptes d'estar abonada per 10.000 electors, ve signada per 8 diputats com a mínim del Consell Nacional o per 12 diputats de 3 *länder*, 4 per cada *land*.

La segona fase, el recompte de vots necessari per al suport de la ILP, correspon als ajuntaments que executaran la decisió del Ministeri de l'Interior. Les llistes dels promotors es posen a disposició del públic juntament amb el text del projecte de llei. Les persones que han signat la petició inicial són considerades persones ja inscrites.

La setmana següent els resultats poden ser qüestionats davant el Tribunal Constitucional justificant defectes de procediment. Si es constata una irregularitat s'ha d'anul·lar el procediment o la part corresponent a la irregularitat. Després d'això, el projecte de llei amb l'exposició de motius ha de ser tramesa directament al Consell Nacional, que està obligat a donar a la ILP un tractament preferent.

El reglament de la Cambra estableix la prioritat respecte d'altres temes de l'ordre del dia de la Cambra. La discussió s'ha d'iniciar el mes següent i l'informe s'ha de realitzar dins els sis mesos posteriors.

b) *La ILP als länder*

La ILP dins els *länder* (taula 19) es igualment concebuda com una iniciativa dels municipis en tres *länder*. Les demandes idèntiques d'un cert nombre d'ajuntaments plantejades durant un cert lapse de temps equivalen al suport dels electors inscrits.

Taula 19

LA INICIATIVA POPULAR EN LA LEGISLACIÓ ALS LÄNDER AUSTRIACS

<i>Länder</i>	<i>Objecte formal</i>	<i>Suport mínim</i>	<i>Cens electoral 1994</i>
Burgenland	Projecte de llei	10 municipis (vot unànimе del Consell Municipal en menys de 6 mesos, o 10.000 electors (a petició de 3.000 electors)	212.341
Caríntia	Projecte de llei	15.000 electors (a petició de 3.000 electors)	419.648
Baixa Àustria	Projecte de llei o simple proposta excepte abrogació o modificacions de les lleis menys de 3 anys després de llur entrada en vigor	Peticions idèntiques del 15 % de municipis, presentades en menys d'1 any, o 5 % dels electors (a petició de 5.000 electors)	1.113.723
Alta Àustria	Projecte de llei	5 % dels electors (a petició de 2.000 electors)	972.264
Salzburg	Projecte de llei o veto referendari	20.000 electors (a petició de 3.000 electors)	346.798
Tirol	Projecte de llei	10.000 electors (a petició de 3.000 electors)	454.201
Vorarlberg	Projecte de llei o simple proposta	Peticions idèntiques de 10 municipis (en menys de 6 mesos) o de 5.000 electors; més del 20 %; referèndum obligatori en cas de rebuig de la iniciativa	221.450
Viena	Projecte de llei	5 % dels electors (procediment en una fase)	1.127.852

FONT: Diverses; elaboració pròpia i Hammer, 1986.

La ILP en el sentit propi del terme es regula com un procediment en dues fases, excepte a Viena. S'obre amb la proposta d'un cert nombre d'electors com a nivell federal, però la diferència és que no pot ser reemplaçada per la demanda d'un cert nombre de diputats com succeeix a nivell federal.

Les autoritats, per obrir el procediment, realitzar l'escrutini i publicar el resultat, són les mateixes que en el procediment electoral. L'escrutini es realitza dins els municipis sobre la base de la llista d'inscrits, els resultats solen fer-se públics davant l'autoritat encarregada de preparar les eleccions, amb l'excepció de Burgenland, que ha conferit la competència al Tribunal Constitucional.

Quan es reuneix el nombre de signatures, la ILP i els resultats no són impugnats la ILP s'ha de transmetre al govern del *land* que està obligat a tramitar-ho com a projecte de llei. A Vorarlberg es regula un aspecte especial, per les ILP abonades per més del 20 % de l'electorat. Si son rebutjades pel Parlament han de ser obligatòriament sotmeses a votació en un referèndum decisiu; aquest no és l'únic cas de la regulació d'un referèndum a iniciativa de l'electorat. Hi ha altres supòsits en què lleis adoptades per la Dieta han de ser sotmeses a referèndum públic abans de la seva promulgació.

En tots els *länder* hi ha matèries legislatives excloses de referèndum, que en general són l'execució de les lleis federals.

Altres mecanismes de participació directa s'han introduït en altres *länder*; així que els ciutadans abans de l'aprovació d'un projecte de llei poden fer observacions i crítiques al govern: es tracta d'un procediment de consulta sobre projectes de llei d'informació ciutadana abans de la seva aplicació.

c) *L'exercici pràctic i l'actitud dels partits polítics*

Les diverses iniciatives dels moviments polítics sobre aspectes concrets localitzats, han tingut com a característica l'actitud d'extensió més enllà del marc concret per part dels partits polítics.⁶¹

Aquesta política es pot il·lustrar a partir de l'exemple concret de Viena. Primer, hi va haver una consulta popular (1973) promoguda per un moviment de ciutadans afectats per un projecte de construcció dins d'un parc. La consulta es va estendre a tot Viena. Aquesta tendència s'ha confirmat a Viena en ocasió de consultes posteriors; la zona d'escrutini no s'ha limitat mai al territori concret, i s'ha fet extensiu per part dels partits polítics a l'àmbit comunal, tot i que la Constitució de Viena preveu explícitament aquesta possibilitat després de 1978.

Es pot observar el mateix fenomen a Graz en ocasió d'una consulta de tota la ciutat en relació amb el traçat d'una autopista. A nivell regional aquest fenomen encara va ser més remarcable: el 1980 una consulta popular va tenir lloc a tota la Caríntia sobre si una regió determinada havia de ser declarada parc natural. Aquest també és el cas produït el 1978 en el referèndum contra la posada en servei de la central atòmica a Zwentendorf, com també el 1982 amb la ILP contra la construcció d'un Centre Internacional de Conferències a Viena; en ambdós casos afectava la legislació Federal. També a Viena un referèndum va rebutjar la realització de l'Expo Viena-Budapest que s'havia de celebrar el 1995.

Des de 1965 s'han iniciat més de 17 ILP, de característiques i contingut divers. Fins a l'any 1996 han estat aprovades tres ILP: la que demanava una Llei Federal sobre la Ràdio Nacional Austríaca, l'estatut d'independència informativa (1965); Contra la introducció d'un any més d'escolarització en l'ensenyament superior (1969), i la introducció gradual de la setmana laboral de 40 hores (1969).

61. Stefan Hammer, «Participation directe du citoyen à la vie politique en Autriche», *Revue du Droit Public et des Sciences Administratives*, Brussel·les, 1986.

El 1982 es va presentar una ILP contra la construcció d'un Centre Internacional de Conferències a Viena (el mateix projecte es va sotmetre a consulta popular a nivell municipal a Viena), que va ser rebutjada.

El 1986 es va presentar una altra ILP contrària a la construcció de la Central hidroelèctrica de Hainburg, sobre el Danubi, que va més enllà de les competències del *land* en aquestes matèries, i inscriu la seva demanda en un projecte de llei que hauria de garantir, de manera general, un dret subjectiu constitucional de protecció del medi ambient.

Altres propostes d'ILP han estat rebutjades com la que pretenia l'any 1981, modificar la llei de l'any 1978, sobre la prohibició d'utilització de la fissió nuclear per a l'abastiment d'energia. La llei de 1978 fou el resultat del referèndum que va rebutjar per un 50,5 %, la utilització de l'energia nuclear.

Volem fer ressaltar dues ILP que han estat rebutjades: la que tenia com a objectiu, l'any 1975, la derogació de la llei de terminis per a l'avortament; i el 1992, la campanya titulada «Austria first» presentada pel Freedom Party of Austria (FPO), partit d'extrema dreta, encaminada a posar límits a l'entrada d'immigrants i limitar el nombre d'estrangers a les escoles al 30 %, que no va recollir el nombre exigut de firmes.⁶²

El desenvolupament legislatiu dels instruments de participació directa introduïts en els *länder* no ha representat el seu exercici efectiu per part dels ciutadans. Al Tirol no n'hi hagut cap aplicació des de 1964, data en què es va regular, ni a Salzburg des de 1958.

A Caríntia, la consulta i la ILP s'han aplicat un sol cop cada una després de la seva introducció l'any 1975; a Burgenland una sola ILP es va fer l'any 1984. La situació ha estat millor a la Baixa Àustria, on hi ha hagut 8 consultes després de 1981.

6.6. Liechtenstein

La Constitució del Principat de Liechtenstein aprovada per la Dieta (Parlament) el cinc d'octubre de 1921, pretenia la millora de la Constitució de 1862 amb la introducció de les institucions democràtiques, tenint com a referent la Confederació Suïssa.

En aquest sentit la Constitució de 1921, en vigor, recull a l'art. 64 el dret d'iniciativa popular mitjançant 600 electors o 3 ajuntaments per sol·licitar la publicació, modificació o abrogació d'una llei. Aquesta demanda ha de ser inclosa en el següent ordre del dia de la Dieta.

Si la sol·licitud d'ILP es dirigeix contra una llei que encara no és prevista en la Constitució i si la seva aplicació comporta una despesa pública, s'ha d'acompanyar d'una proposta econòmica que la faci possible.

62. *Keesing's Record of World Events*, 1992, pàg. 39.209.

Una demanda d'iniciativa que afecti la Constitució, en el seu conjunt o en part, es pot formular per 900 ciutadans electors com a mínim, o 4 ajuntaments com a mínim.

L'art. 66 recull que tota llei proposada per la Dieta i que no sigui declarada urgent per la Dieta, a l'igual que tota decisió financera no urgent que representi una nova despesa única de 50.000 francs com a mínim o una nova despesa de 20.000 francs, serà sotmesa a la consulta popular si la Dieta ho decideix, o si en els 30 dies posteriors a la publicació legal de la deliberació de la Dieta, 600 electors com a mínim o tres ajuntaments com a mínim ho demanen, segons indica l'art. 64.

Les disposicions d'una llei sotmesa a referèndum no són presentades al Príncep fins després d'una consulta popular o després que finalitzi el termini de 30 dies posteriors a la publicació legal, per si es presenta una sol·licitud de referèndum.

En el cas que la Dieta rebutgi un projecte de llei que ha estat proposat per iniciativa popular, el projecte ha de ser sotmès a referèndum.

Per últim, l'art. 111 estableix que les modificacions constitucionals proposades pel govern, la Dieta o mitjançant ILP requereixen la unanimitat dels membres presents de la Dieta o d'una majoria de 3/4 en dues sessions consecutives de la Dieta.

En referèndum, l'abril de 1984 es va introduir el dret de vot per a les dones, la qual cosa va comportar la modificació del nombre mínim d'electors, de 600 a 1.000, en els arts. 64 i 66 corresponents a la demanda d'una ILP i a la demanda de referèndum per ratificar una llei.

També l'art 48, en què es demanaven 900 signatures per dissoldre la Dieta, es varen transformar en 1.500 signatures.

En referèndum també es va aprovar l'ampliació de la Dieta de 15 a 25 membres.

Altres modificacions constitucionals han estat aprovades per ILP, dues el desembre de 1989 establint que 1/4 dels Diputats poden obligar la Dieta a obrir una comissió d'investigació, i l'altra que fa referència al dret de la Dieta a controlar l'administració incloent-hi el poder judicial.

El 15 de març de 1992 s'aprovà una ILP que amplia l'art. 66 de la Constitució i que estableix que qualsevol decisió de la Dieta que tingui com a objectiu l'aprovació d'un tractat internacional, haurà de ser ratificada per consulta popular sempre que així ho demanin un mínim de 1.500 electors.

6.7. Argentina

La Constitució d'Argentina aprovada l'any 1994 i publicada el gener de 1995 incorpora a l'art. 40 diverses modalitats de referèndum (vinculant, consultiu i plebiscit facultatiu), recull en l'art. 39 la iniciativa popular en matèria legislativa i estableix les modalitats per al seu exercici.

La iniciativa ha de ser presentada davant la Cambra de Diputats. El Congrés ha de tramitar-la en un termini de dotze mesos. Queden excloses matèries referi-

des a la reforma constitucional, tractats internacionals, així com matèries relatives al Codi Penal i als aspectes financers i pressupostaris.

La sol·licitud de la ILP haurà de tenir el suport màxim del 3 % del padró electoral estatal, i es requereix una distribució territorial de les peticions.

El desenvolupament legislatiu reglamentari de la institució de la ILP queda pendent de desenvolupar en un termini de divuit mesos des de l'aprovació de la reforma constitucional aprovada el 1994.

6.8. Mèxic

Diverses han estat les constitucions mexicanes des que el 1824 s'aprovà la primera Constitució Federal, si bé va ser la de 1836 la primera i única Constitució que incloïa la figura institucional de la ILP.

L'actual Constitució aprovada el 1917 i que no ha sofert cap reforma, faculta en l'art.71 el president de la República, els diputats i senadors per exercir la potestat legislativa.

El Reglament per al govern interior del Congrés General dels Estats Units de Mèxic de 1934 assenyala, en el seu art.61, que els particulars, les corporacions o les autoritats que no tinguin facultat per presentar una iniciativa de llei davant el Congrés de la Unió, poden, segons els articles 8 i 35, fer entrega de qualsevol petició davant les Cambres.

a) La ILP als Estats de la Federació

Molt significatiu resulta el fet que algunes constitucions dels Estats de la Federació contemplin la iniciativa popular, facultant els ciutadans per iniciar lleis davant el seu respectiu Congrés. En aquest sentit trobem reconeguda la iniciativa popular en els següents casos:

Baixa Califòrnia Sud, art. 57, atorgant el dret d'iniciativa als ciutadans, si bé per mitjà dels diputats dels seus districtes.

Estat de Mèxic, art. 59, als ciutadans de l'Estat en totes les branques de l'administració.

Hidalgo, art. 47, als ciutadans de l'Estat i persones morals que hi estiguin domiciliades, si bé s'ha d'efectuar mitjançant els ajuntaments o els diputats dels seus respectius districtes.

Nuevo León, art. 68, que estableix que tindrà la iniciativa de llei tot diputat, autoritat pública a l'Estat i qualsevol ciutadà.

Oaxaca, art. 50, als ciutadans a totes les branques de l'administració.

Quintana Roo, art. 68, a tots els ciutadans per conducte dels diputats del seu districte.

San Luis Potosí, art. 37, a tots els ciutadans, conforme al que estableix el Reglament.

Sinaloa, art. 45, a tots els ciutadans i als grups legalment constituïts conforme al que estableix una Llei orgànica. En aquest sentit l'art.10 de prerrogatives dels ciutadans estableix la facultat d'iniciar lleis.

Tamaulipas, art. 33, a tots els ciutadans mitjançant els diputats.

Veracruz, art. 70, que estableix que seran iniciatives de llei les proposicions dirigides pel governador, les legislatures d'altres Estats, el tribunal Superior de Justícia de l'Estat i la Universitat Veracruzana.

De les deu constitucions només la de Sinaloa construeix el sistema real d'ILP. Estat de Mèxic, Nuevo León i Oaxaca la reconeixen però no estableixen la fórmula per garantir la seva pràctica; Veracruz estableix que els ciutadans no estan capacitats per dur-la a terme; San Luis Potosí remet a un reglament del Congrés i la resta disposen que s'han de canalitzar mitjançant els seus representants.

Davant d'aquestes limitacions, la pràctica de la Iniciativa Popular ha estat nul·la.

b) *Projecte de reforma electoral*

L'any 1996 es va constituir la Mesa per a la Reforma electoral, incorporant un seguit de modificacions constitucionals i consensuada entre el PRI, el PRD i el PT.⁶³ Aquesta reforma pretén la introducció d'un seguit de modificacions constitucionals, incorporant la figura del referèndum per a reformes que incideixen en decisions polítiques fonamentals en la Constitució Federal, a més de la figura de la ILP amb la modificació dels arts. 35 i 71 de la Constitució Federal de 1917.⁶⁴

Les conclusions de l'abril de 1996, hores d'ara no s'han portat a la pràctica.

6.9. Veneçuela

La Constitució de Veneçuela, aprovada l'any 1961, recull el referèndum, a l'art.26.4 si bé limitat a la reforma general de la Constitució.

La ILP proposada per almenys vint mil electors per iniciar lleis, queda recollida a l'art. 165.5 de la Constitució, tot i que sense dret a controlar els seus resultats.

La reforma constitucional de 1992 on es proposava per part de diversos sectors de la societat civil activa l'ampliació de les institucions de participació directa, incloent-hi entre d'altres el referèndum abrogatiu, no va donar bons resultats. Totes les propostes realitzades per a la seva ampliació foren rebutjades pels partits polítics presents a les Cambres.

D'altra banda l'aprovació de la llei de règim municipal aprovada a l'any 1989, va incorporar mecanismes de participació institucional directa com la iniciativa legislativa popular, el referèndum i la revocació del manament de l'alcalde.

63. Vegeu «Principales puntos de acercamiento alcanzados en la Mesa para la Reforma electoral por el PRI, el PRD y el PT», abril de 1996.

64 «Conclusión de la Mesa de Reforma del Distrito Federal», 15 d'abril de 1996.

Amb referència a la ILP municipal, aquesta ha de ser formulada per associacions i organitzacions, amb el suport de la signatura de mil veïns. La presentació d'una proposició d'ILP s'ha de tramitar dins els 30 dies posteriors a la presentació i la proposta serà debatuda per la Cambra, la qual pot acceptar-la o rebutjar-la.

De les diverses institucions de participació ciutadana, l'única que ha tingut una plasmació pràctica ha estat la revocatòria del manament de l'alcalde; s'efectuaren cinc referèndums revocatoris, dels quals quatre van resultar favorables a la revocació de l'alcalde.⁶⁵

La regulació jurídica de les institucions de participació directa i concretament la ILP, a causa de les exigències en els seus requisits ha portat a la seva inexistència en la pràctica.

65. Carlos Ayala, «La democracia venezolana frente a la participación política», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 16 (Madrid, 1993), pàg. 60.

CONSIDERACIONS FINALS

Reforçar els arguments favorables a la participació directa dels ciutadans, és el nostre interès en aquest apartat final, tot i les limitacions materials i formals de l'estructura institucional, com la contradicció que genera la presentació d'algunes proposicions ciutadanes de caire conservador en l'exercici pràctic de la institució de la ILP.

En aquest sentit, volem defugir un reguitzell de valoracions negatives al voltant dels límits de la institució estudiada, límits que han quedat prou assenyalats al llarg del treball i que denota el grau de tancament del sistema. Hem considerat més adient posar l'èmfasi en els avantatges de la participació, que no pas en els límits que genera.

No pretenem fer afirmacions de caràcter general, vàlides per a tots els Estats, sobre la funció de la democràcia directa i la ILP. La conseqüència concreta de la democràcia directa sobre l'estructura d'un sistema polític i el seu procés polític és molt diferent segons les institucions que l'emmarquen, la cultura política o els actors polítics i socials en presència.

Tanmateix no rebutgem extreure'n algunes reflexions genèriques, encaminades a reforçar les línies d'actuació de la democràcia directa. Les següents consideracions tenen com a base l'estudi dels casos analitzats, en particular als EUA, Itàlia, Suïssa i l'Estat espanyol, tenint en compte que alguns dels comentaris poden servir per a un o altre país, però no per a la totalitat.

Els avantatges de la democràcia directa

En el marc de les actuals societats complexes, aquestes es veuen abocades a un politeisme de valors, pluralitat d'interessos de demandes socials heterogènies, d'actors interdependents. El resultat seria que el sistema polític s'ha d'obrir, s'han de reforçar els mecanismes de participació directa dels ciutadans, per tal d'afavorir la integració de la complexitat de la societat. Cal introduir mecanismes no solament més representatius, sinó veritables mecanismes de participació, que permetin que el ciutadà exerceixi directament la sobirania popular.

Afirmacions com que la democràcia directa no pot funcionar veritablement en un Estat modern, o que la democràcia representativa és l'única forma possible

de participació ciutadana als estats-nació que coneixem avui, van encaminades a posar en qüestió la competència dels ciutadans en la decisió dels afers públics i a indicar el perill d'una «dramatització» de la política.

Quant a la competència dels ciutadans per participar en el procés democràtic, és xocant que aquells que la posen en dubte tenen al mateix temps una idea gairebé mítica de la competència dels membres dels Parlaments.

Obliden que, fora d'excepcions, els parlamentaris ja no són experts en la major part de matèries sobre les quals han de prendre decisions. A més, ells mateixos són elegits pels mateixos ciutadans als quals hom qüestiona la capacitat de prendre decisions mesurades. Finalment, quan hom evoca la possibilitat que els ciutadans prenguin decisions equivocades, caldria no perdre de vista el gran nombre de decisions refusables preses pels Parlaments.

En altres termes, com assenyala Habermas, si els ciutadans no corresponen plenament a l'ideal pressuposat per la democràcia directa, és ben probable que l'alternativa de la democràcia representativa no sigui tampoc un ideal per arribar a decisions correctes.

Quant a la dramatització de la política, el gran nombre de projectes sotmesos a votació popular impliquen precisament una «desdramatització». El perill d'una «dramatització» de la política existeix principalment quan la participació popular a les decisions polítiques és un esdeveniment excepcional.

Els avantatges de la ILP

Tot sistema polític té diverses vies d'accés per seleccionar i en molts casos limitar les demandes, i estableix uns actors com a representants únics per expressar-les.

La ILP permet de forçar les portes de les Cambres, de plantejar altres qüestions que no satisfan les autoritats. Permeten els ciutadans de sortir al carrer i pronunciar-se.

La demanda d'ILP, si recull el nombre requerit de signatures, serà obligatòriament presa en consideració; és un mitjà que força l'entrada en el sistema polític. El fet d'engegar una ILP propicia tota una dinàmica. Afavoreix la creació de lligams, la cooperació entre actors socials, té per ell mateix un objectiu mobilitzador, es demana el suport per recollir les signatures, es desenvolupa una campanya d'informació entre la població als mitjans de comunicació, s'imposa un debat en el Parlament i obliga les forces polítiques a definir-se.

Aquest fenomen s'ha pogut observar, per exemple, a propòsit de l'oposició a l'energia nuclear en diversos països; la ILP ha estat l'ocasió per reunir esforços dispersos geogràficament fent un combat comú.

La campanya de recollida de signatures implica una forta activitat d'informació, amb el contacte directe amb els ciutadans, la cobertura mediàtica; efecte que precedeix el tractament de la ILP per les autoritats.

La ILP permet als electors prendre una decisió diferenciada respecte a l'escollida electoralment i introdueix un factor d'imprevisibilitat en el sistema del procés de decisió governamental.

Es pot estimar que l'exercici del dret d'iniciativa contribueix a l'aprenentatge polític dels ciutadans, ja que posa en evidència temes nous, al mateix temps que propicia el debat i la participació. El fet de la presentació de la iniciativa implica una obligada presa de posició dels electors i l'ocasió d'un llarg debat públic.

Tot i que el contingut de la proposta d'una ILP no sigui recollit per l'elit política, les Cambres, en el cas que facin una contraproposta, poden recollir alguns aspectes de la iniciativa i realitzar alguna concessió.

Tres dimensions de la seva influència es posen en evidència: un tornar a la política per part dels ciutadans, en ocasió de la recollida de signatures o en la votació on ells són interpellats; en segon lloc, una capacitat conflictiva amb la mobilització dels diferents electorats i, finalment, la formulació d'una proposta en positiu (iniciativa popular) o en negatiu (referèndum abrogatiu) quan es requereix el veto dels projectes del govern.

Els actors socials i polítics

Per a alguns partits polítics, tots aquests aspectes positius no són suficients per raonar a favor de la ILP. Aquells esperen una contrapartida més substancial. La ILP, per ells, és concebuda com un mitjà per millorar el seu espai en el procés de decisió institucional. Confien que un contraprojecte de la Cambra els permeti retirar la demanda i aconseguir així un èxit indirecte, un fet característic a Suïssa.

La ILP ha contribuït a la posada en qüestió dels grans partits perquè els ha pres funcions. L'expressió directa dels ciutadans incorpora nous temes no controlats pels grans partits.

Una mostra testimoni són les sorprenents propostes a Itàlia, i principalment als EUA, de demandes de reformes institucionals que s'orienten a limitar el poder dels representants polítics.

A voltes els partits governamentals pateixen divisions internes per aquests temes, les elits pateixen fragmentacions. A tot això cal afegir que les recomanacions dels partits governamentals tenen un ressò reduït en els mateixos electors, tot i que els electors els són fidels en les votacions electorals.

La ILP és un instrument de les organitzacions d'oposició: partits no governamentals, sindicats obrers, organitzacions corporatives, grups de pressió, moviments de base, moviments socials.

Els partits d'esquerra, moderada i radical, han estat els principals promotors de les iniciatives a l'àmbit de la política social i política econòmica i financera.

A l'àmbit de *land*, cantó o comunitat autònoma, la ILP afavoreix la visibilitat dels partits d'àmbit territorial no estatal o federal. Altrament, han reflectit els diver-

sos factors de preocupació, bé sigui, per una banda, amb preocupacions socials i polítiques de caire progressista o alternatives, bé sigui, per una altra, les demandes tradicionalistes o conservadores.

Les característiques del subjecte variaran segons la proposta formulada, no és un subjecte únic partidari de la transformació progressista de la societat.

La ILP també és un instrument de la dreta i de l'oposició d'extrema dreta, que ha promogut un seguit d'iniciatives encaminades a posar obstacles a la immigració, a les «minories» socials, a consolidar interessos privats (Àustria, Suïssa, EUA, Estat espanyol), tot i que els darrers anys l'ús de la iniciativa s'ha vist reduït per aquest sector en alguns països.

Així, doncs, ens trobem davant un subjecte plural que denota la diversitat i complexitat de la societat. Un munt d'organismes i sectors socials que pretenen modificar l'agenda política i incidir-hi en el marc de decisió del poder.

En la institucionalització de la ILP existeixen, tanmateix, diversos mecanismes que reforcen el pes dels conservadors en el sistema. Així, les capes més desfavorides, que tindrien més a guanyar dels projectes progressistes, es troben generalment poc representades, molts no voten o altres no tenen la condició d'electors.

Els moviments socials tenen com a punt fort una segona línia de conflicte en el les matèries mediambientals, antinuclears, antimilitaristes i de drets civils. Els nous moviments socials han fet servir menys aquestes institucions, tot i que hi ha exemples molt significatius.

Sorprèn, en els països estudiats, la gran varietat de qüestions, que són objecte d'iniciatives populars per part dels moviments socials. El ventall de temes va des dels postmaterialistes a qüestions econòmiques i socials, drets civils, problemes ètnics, reformes constitucionals i reformes institucionals.

Aquest aflorament de demandes que no es canalitzen per les vies institucionals expressa la part positiva de la ILP, ja que constitueix un símbol d'una nova manera de fer política. Alhora, l'augment de l'ús de la ILP reflecteix sobretot un tancament de les institucions a les demandes de la societat.

Democràcia, esperança per a la nova era

El propòsit d'aquest treball ha estat oferir una visió crítica de la relació entre ciutadania i sistema polític.

Recordem que l'objectiu fonamental de la vida política és la participació i no la representació, que només és un mecanisme instrumental de suplència, quan la participació directa no és possible.

La construcció d'una societat més democràtica i més participativa, és més ineludible en un moment com l'actual, en què les tendències s'encaminen cap al seu tancament.

La necessitat de reduir distàncies entre governant i governat porta avui, a plantejar la necessitat de reforçar els mecanismes de democràcia directa, tot i que

la sola regulació jurídica dels instruments de participació política no garanteix la seva posada en pràctica i l'exercici efectiu per als ciutadans. Cal crear un ambient per al seu desenvolupament efectiu.

Reforçar la democràcia directa no solament comportaria la millora dels nivells de legitimitat i adhesió ciutadana al sistema democràtic, en sentir-se part activa i integrant d'aquesta; també introduiria en la democràcia elements de racionalitat, control i efectivitat.

Aquesta reflexió ha d'anar lligada a demostrar que és factible portar a la pràctica formes de democràcia superior a les realment existents actualment, noves formes de participació i representació democràtiques.

En aquest sentit i com assenyala Riechmann, una alternativa, però, no pot limitar-se a l'ús de «noves tècniques» de democràcia: ha d'anar vinculada a l'objectiu de construir «espais polítics» d'acció política on poder desafiar les decisions de les elits polítiques. Espais on poder tornar a donar nous i dinàmics significats als termes de representació i participació. Nous espais que, com significa Pastor, cerquin la creació de «contrapoders socials» i permetin la igualtat de posicions -i oportunitats- en l'exercici de la democràcia.

Aquesta formulació pretén superar el marc restringit actual i encaminar-nos al reforçament dels canals de participació, mostrant a la pràctica els seus límits i la necessitat de reconduir-los per crear a partir d'ells uns instruments que reflectixin la complexitat i pluralitat de les societats actuals.

En aquesta aposta coexistiran l'experimentació de formes de democràcia directa i participativa amb les de democràcia representativa institucional, on caldrà modificar els actuals paràmetres per donar via lliure a la representació real de la ciutadania.

Una experiència que pot arribar a ser molt enriquidora.

ANNEX

ANÀLISI COMPARATIVA ENTRE ESTATS

<i>Estat</i>	<i>Signatures</i>		<i>Cens</i>	<i>Any del cens</i>	<i>% de signatures</i>
Espanya	500.000		30.748.763	1993	1,20
Itàlia	50.000 500.000	ILP Ref. abrogatiu	47.890.086	1993	0,10 1,04
Liechtenstein	1.000		31.820	1992	3,14
Suïssa	50.000 100.000	Llei ordinària ILP contitucional	4.602.535	1994	1,09 2,17
Àustria <i>Länder</i>	100.000		5.776.000	1994	1,73
Burgenland	10.000		212.341	1994	4,71
Caríntia	15.000		419.648	1994	3,57
Baixa Àustria	55.680		1.113.723	1994	5,00
Alta Àustria	48.600		972.264	1994	5,00
Salzburg	20.000		346.798	1994	5,77
Tirol	10.000		454.201	1994	2,20
Vorarlberg	44.300		221.450	1994	20,00
Viena	56.400		1.127.852	1994	5,00
Alemanya <i>Länder</i>			60.452.009	1994	0,00
Baden- Württemberg	431.850		7.197.510	1994	6,00
Baviera	875.864		8.758.640	1994	10,00
Bremen	25.573		511.455	1994	5,00
Hesse	215.046		4.300.917	1994	5,00
Nord Rhin- Westfàlia	655.257		13.105.149	1994	5,00
Renània- Palatinat	149.047		2.980.932	1994	5,00
Sarre	41.945		838.901	1994	5,00
Schleswig- Holstein	105.525		2.110.508	1994	5,00

FONT: Elaboració pròpia.

BIBLIOGRAFIA DE REFERÈNCIA TEMÀTICA

Anàlisi de la democràcia

- Abendroth, W., i altres, *Capital monopolista y sociedad autoritaria*, Fontanella, Barcelona, 1973.
- Andreani, Tony, *Démocratie représentative, démocratie délégative, démocratie directe*, Critique Communiste, Montreuil, 1990.
- Aubet, Maria José, *Democracias desiguales*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1995.
- Bobbio, Norberto, «Democracia representativa y teoría marxista del Estado», *Sistema*, núm. 16 (Madrid, 1977).
- Bohnet, Iris, i Bruno Frey, *Direct-Democratic Rules: The Role of Discussion*, Kyklos, vol. 47, Basilea, 1994.
- Burke, Edmund, *Reflexiones sobre la Revolución Francesa*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.
- Camps, Ferran, «Democràcia, esperança per a la nova era», *Demà*, núm. 73 (Barcelona, 1991).
- Cronin, Thomas, E., *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1989.
- Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, Mèxic, 1974.
- Fishkin, James, *Democracia y deliberación*, Ariel, Barcelona, 1995.
- Gargarella, Roberto, *Nos los representantes*, Niño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1995.
- Giner, Salvador, i Xavier Arbós, *La gobernabilidad i l'esdevenidor de les societats modernes*, Edicions 62, Barcelona, 1990.
- Habermas, Jürgen, *Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa*, Debats, núm. 39, Edicions Alfons el Magnànim, València, 1992.
- Hermosa Andújar, Antonio, «El camino de Rousseau. De la democracia directa a la democracia representativa», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 50 (1986).
- Hirst, Paul, *Associative Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1993.
- Jáuregui, Gurutz, *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona, 1994.
- Keane, John, *Democracia y sociedad civil*, Alianza, Madrid, 1992.
- Kriesi, Hanspeter, «Social movements and direct democracy», Comunicació al Congrés Mundial de l'ASIP, Berlín, 1994.
- Luciani, Massimo, «Il referendum impossibile», *Quaderni Costituzionali*, núm.3 (Bologna, 1991).
- Macpherson, C. B., *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid, 1982.
- Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1992.
- i Ulrich Preuss, «Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage "efficace" des ressources morales?», *Futur Antérieur*, núm. 2 i 3 (París, 1990).

- Papadopoulos, Yannis, «Fonctions et dysfonctions de la démocratie référendaire», Comunicació al Congrés Mundial de l'ASIP, Berlín, 1994.
- , *Présent et avenir de la démocratie directe*, Georg, Ginebra, 1994.
- , «Democrazia e Referendum», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 2 (Bolonya, 1995).
- Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.
- Porras, Antonio J., *Representación y democracia avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- Rousseau, Jean-Jacques, *El Contrato Social o principios de derecho político*, Tecnos, Madrid, 1988.
- , *Escritos de Combate*, Clásicos de Alfaguara, Madrid, 1979.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992.
- , *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1987.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1968.
- Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, Madrid, 1972.
- Uleri, PierVincenzo, «Le forme di consultazione diretta. Uno schema di classificazione per l'analisi comparata», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 1 (Bolonya, 1981).
- , «Le forme di consultazione popolare nelle democrazie: Una tipologia», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 2 (Bolonya, 1985).
- Vallespín, Fernando, *Historia de la teoría política*, Alianza, Madrid, 1990- 1995.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Mèxic, 1969.
- Wright Mills, C., *La élite política*, Fondo de Cultura Económica, Mèxic, 1987.

Dret comparat

- Aguiar de Luque, Luis, *Democracia directa y Derecho Constitucional*, Edersa, Madrid, 1977.
- Biscaretti di Ruffià, Paolo, *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987.
- Ferrando Badia, J., *Regímenes políticos actuales*, Tecnos, Madrid, 1985.
- García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Universal, Madrid, 1967.
- Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980.
- Jiménez de Cisneros, Francisco Javier, *El derecho de petición y la iniciativa legislativa*, Cuadernos de Documentación, núm. 25, Madrid, 1980.
- Mény, Yves, *Politique comparée*, Montchrestien, París, 1993.
- Nino, Carlos, *Fundamentos de derecho constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992.

Estat espanyol

1. Dret constitucional

- Esteban, J., i L. López Guerra, *El Régimen Constitucional Español*, Labor, Barcelona, 1982.
- Garrorena, Ángel, *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1984.
- Molas, Isidre, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1987.
- , *Representación y partidos políticos a «Parlamento y democracia»*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1982.

- Pérez Royo, Javier, *La reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- Ramírez, Manuel, *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985.
- , *Partidos políticos y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- , «El reforzamiento de la participación política», *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (Madrid, 1992).
- Torres del Moral, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional Español*, vol. 1, Átomo Ediciones, Madrid, 1985.
- Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985.

2. Regulació de la ILP a l'Estat espanyol

- Aragón, Manuel, «La Iniciativa legislativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, Madrid, 1986.
- Biglino Campos, Paloma, «La ILP en el ordenamiento jurídico estatal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19 (Madrid, 1987).
- Camps, Ferran, *Iniciativa legislativa popular. Para vivir sin nucleares*, Madrid, 1991.
- Contreras, Manuel, «Iniciativa legislativa popular y estado democrático de derecho», *Revista de las Cortes Generales*, núm.8 (Madrid, 1986).
- García Martínez, María Asunción, «La ILP y su vigencia en el Estado contemporáneo», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 74 (Madrid, 1988-1989).

3. Regulació de la ILP a les CCAA

- Aja, Eliseo, i altres, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985.
- Biglino Campos, Paloma, «La ILP en los ordenamientos jurídicos regionales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47 (Madrid, 1985).
- Oliván, Javier, «La ILP y el medio ambiente: El caso de la Ley aragonesa del Consejo de Protección de la Naturaleza», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 13 (Pamplona, 1992).
- Rallo Lombarte, Artemi, *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*, Publicacions de la Universitat Jaume I, Castelló, 1993.

4. Propostes de reforma de la ILP

- Alcubilla, Arnaldo E., *La iniciativa legislativa popular diez años después*, Tapia, Madrid, 1988.
- Pérez Solà, Nicolás, *Algunas propuestas para la reforma de la ILP*, Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, 1994.

La pràctica de la democràcia directa

- Butler, David, i Ranney Austin, *Referendums around the world*, Macmillan, Londres, 1994.
- , *Referendums: A Comparative study of practice and theory*, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1980.
- Camps, Ferran, «Sorpresas y expectativas de la iniciativa popular», *Viejo Topo*, núm. 100 (Barcelona, 1996).

Uleri, PierVincenzo, i M. Caciagli, *Democrazie e Referendum*, Laterza, Roma-Bari, 1994.

Itàlia

- Armaroli, Paolo, «Referendum abrogativo e classe politica», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 3 (Bolonya, 1974).
- Azzariti, Gaetano, «Referendum leggi elettorali e Parlamento», *Giurisprudenza Costituzionale*, vol. I, Bolonya, 1995.
- Berretta, Paolo, «Il referendum abrogativo negli sviluppi della prassi», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2 (Bolonya, 1985).
- Bezzi, Dirce, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, Giuffrè Editore, Milà, 1990.
- Cartocci, Roberto, «Il referendum sulla responsabilità civile dei magistrati», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 2 (Bolonya, 1988).
- Cheli, Enzo, i Paolo Carretti, «El proceso legislativo en Italia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, Centro de Estudios Constitucionales (Madrid, 1986).
- Diamanti i Riccamboni, *Il voto referendario un'analisi tipologica*, Il Progetto, Bolonya, 1992.
- Lanchester, Fulco, «La innovación institucional forzada: El referéndum abrogativo, entre el estímulo y la ruptura», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 78, Centro de Estudios Constitucionales (Madrid, 1992).
- Luciani, Massimo, «L'ammissibilità del referendum sul "taglio" della scala mobile», *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, núm.2 (Milà, 1985).
- Manzella, Andrea, «Le référendum italien», *Pouvoirs*, núm. 77 (París, 1996).
- Martines, Temistocle, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè Editore, Milà, 1992.
- Pérez Solà, Nicolás, «Los referéndum abrogativos del 18 de abril en la encrucijada de la crisis política italiana», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 82 (Madrid, 1993)ç
- Pergola, Lia, *Prospettiva di modifica del procedimento legislativo nei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, Camera dei Diputados, Roma, 1988.
- Riccamboni, Gianni, *L'identità esclusa. Comunisti nella subcultura bianca*, Liviana, Torí, 1992.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, Cesáreo, «Los efectos del referéndum abrogativo en el sistema político italiano», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59 (Madrid, 1988).
- Ryngaert, Johan, «Le référendum d'initiative populaire en Italie: une longue traversée du désert», *Revue Française de Science Politique*, núm. 6 (París, 1982).
- Uleri, PierVincenzo, «The referendum phenomenon in Italy, from the beginning to the crisis of a democratic system», Comunicació presentada al Congrés de l'ECPR, Madrid, 1994.
- , «The Deliberative Initiative of June 1985 in Italy», *Electoral Studies*, núm. 3 (Bristol, 1985).

Regions italianes

- Amato, Giuliano, *Commento allo statuto della regione Lazio*, Giuffrè Editore, Milà, 1972.
- Cuonzo, Lorenzo, *La regione Basilicata*, Giuffrè Editore, Milà, 1985.
- DD.AA., *Commento allo statuto della regione Toscana*, Giuffrè Editore, Milà, 1972.
- , *Commento allo statuto della regione Lombardia*, Giuffrè Editore, Milà, 1973.
- , *La regione Molise*, Giuffrè Editore, Milà, 1979.

- Felice, Danilo, *La regione Marche*, Giuffrè Editore, Milà, 1975.
 Levi, Franco, *Commento allo statuto della regione Piemonte*, Giuffrè Editore, Milà, 1975.
 Maira, Stefano, *La regione Liguria*, Giuffrè Editore, Milà, 1980.
 Rizza, G., *La partecipazione popolare: lineamenti costituzionali*, vol. II, Edigio Tosato, Milà, 1982.
 Rosini, Emilio, *La regione Veneto*, Giuffrè Editore, Milà, 1977.

Suïssa

- Aubert, Jean-François, «Leçons Suisses», *Pouvoirs*, núm. 77 (París, 1996).
 Delley, Jean Daniel, «La démocratie directe: Un système politique aux portes ouvertes», *Pouvoirs*, núm. 43 (París, 1987).
 Flauss, Jean-François, «Le Nouveau mode de vote sur l'initiative populaire», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, núm. 6 (París, 1988).
 Gilardi, Paolo, *Una experiencia antimilitarista ejemplar*, A. Inprecor, Madrid, 1990.
 Kobach, Kris W., «Recent Developments in Swiss Direct Democracy», *Electoral Studies*, núm. 4 (Bristol, 1993).
 Kriesi, Hanspeter, *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*, Editions Seismo, Zurich, 1993.
 Kriesi, Hanspeter, «Social movements and direct democracy in Switzerland», Comunicació al Congrés europeu de l'ECPR, Berlín, 1996.
 Ladner, Andreas, «Switzerland», *European Journal of Political Research*, Bristol, 1995.
 Ladner, Andreas, «Switzerland», *European Journal of Political Research*, Bristol, 1996.
 Levy, René, «Votes populaires et disparités contextuelles en Suisse», *Revue Française de Science Politique*, núm. 40 (París, 1990).
 Marti, Urs, «Sobre el uso de la democracia directa en Suiza», *Le Monde Diplomatique*, núm. 12 (Madrid, 1996).
 Papadopoulos, Yannis, «Les mécanismes du vote référendaire en Suisse», *Revue Française de Sociologie*, núm. 1 (París, 1996).
 —, «Quel rôle pour les petits partis dans la démocratie directe?», *Annuaire Suisse de Science Politique*, núm. 31 (Zurich, 1991).
 —, *Élites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales; 1970-1987*, Réalités Sociales, Lausana, 1994.
 Sidjanski, Dusan, «La Suisse: le pouvoir des gouvernés le pouvoir des préjugés», *Pouvoirs*, núm. 7 (París, 1978).
 Spota, Alberto Antonio, *Democracia directa y semi-directa en Suiza*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1971.

Estats Units d'Amèrica

- Auer, Andreas, *Le référendum et l'initiative populaires aux États-Unis*, Helbing & Lichtenhahn, París, 1989.
 Beyle, Trad L., *State Government; Cqs guide to current issues and activities 1989-1990*, Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C., 1985.
 DD.AA., *The Council of State Governments 1994-1995*, Book of the States, vol. 30, Lexington, Kentucky, 1995.
 Kehler, David, i Robert M. Stern, *Initiatives in the 1980s and 1990s*, Book of the States, vol. 30, Lexington, Kentucky, 1995.

- Lassale, Jean-Pierre, «Le référendum aux États-Unis», *Pouvoirs*, núm. 77 (París, 1996).
- Méndez, Ricardo, «La iniciativa 187 del Estado de California», *Boletín del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, núm. 82 (Mèxic, 1995).
- Zimmerman, Joseph F., *Democracia Participativa. El resurgimiento del populismo*, Editorial Limusa, Mèxic, 1992.

Altres països

- Cantú, Concha, i Alejandro Hugo, *La reforma constitucional en México y Argentina*, Universidad Nacional Autónoma de México, Mèxic, 1996.
- Conrad, David, «Cultura política, legitimidad, participación: El caso de Alemania Occidental», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 20 (Madrid, 1981).
- Denninger, Erhard, «El procedimiento legislativo en la República Federal Alemana», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16 (Madrid, 1986).
- Hammer, Stefan, «La participation directe du citoyen à la vie politique en Autriche», *Revue du Droit Public et des Sciences Administratives*, núm. 84 (Brusselles, 1986).

ÍNDIX

<i>Presentació</i>	7
<i>Agraïments</i>	10
INTRODUCCIÓ	11

Primera part

Capítol 1.— EL DEBAT SOBRE LA DEMOCRÀCIA DIRECTA	17
1.1. <i>El debat sobre la democràcia directa</i>	17
a) Elitistes contra participacionistes	17
b) Democràcia deliberativa	20
1.2. <i>L'Estat de dret i el principi de sobirania popular</i>	22
1.3. <i>Referèndum i ILP</i>	24
1.4. <i>La participació del cos electoral en el marc de la ILP</i>	25

Segona part

Capítol 2.— LA ILP A L'ORDENAMENT JURÍDIC ESPANYOL	29
2.1. <i>El debat constitucional</i>	30
2.2. <i>El desenvolupament normatiu de la ILP</i>	33
2.3. <i>Els titulars de la ILP</i>	34
2.4. <i>La recollida de signatures</i>	35
2.5. <i>Experiències concretes</i>	36
a) Regulació de l'abandonament de la producció i utilització de l'energia nuclear. Viure sense nuclears	38
b) Proposició de llei de finançament de l'ensenyança	39
c) Reclamació de quotes i despeses de morosos de les Comunitats de Propietaris	41
d) Proposició de llei reguladora del llibre de text per a l'ensenyament bàsic	41
Capítol 3.— LA REGULACIÓ DE LA ILP A LES COMUNITATS AUTÒNOMES	43
3.1. <i>Comunitats autònomes</i>	43
a) Andalusia	43

<i>b)</i> Aragó	47
<i>c)</i> Astúries	48
<i>d)</i> Balears	48
<i>e)</i> Canàries	49
<i>f)</i> Cantàbria	49
<i>g)</i> Castella-la Manxa	50
<i>h)</i> Extremadura	50
<i>i)</i> Galícia	51
<i>j)</i> Madrid	51
<i>k)</i> Múrcia	52
<i>l)</i> Navarra	52
<i>m)</i> País Basc	53
<i>n)</i> País Valencià	53
<i>o)</i> La Rioja	54
3.2. <i>Especificats de les diferents CCAA</i>	54
3.3. <i>Propostes de reforma a la llei reguladora de la ILP a les CCAA</i>	57
3.4. <i>L'experiència pràctica de la ILP a les CCAA</i>	57
<i>a)</i> Aragó: Consell de Protecció de la Naturalesa	61
<i>b)</i> Canàries: Paisatge protegit a la zona de «El Rincón»	61
<i>c)</i> Navarra: Comissió arbitral dels conflictes mediambientals	62
<i>d)</i> País Basc: L'autodeterminació	62
<i>e)</i> País Basc: Carta de drets socials	63
Capítol 4.— LA ILP A CATALUNYA	65
4.1. <i>El debat parlamentari</i>	65
4.2. <i>El contingut de la llei</i>	67
4.3. <i>Els resultats del consens</i>	67
4.4. <i>L'exercici pràctic</i>	68
<i>a)</i> Creació d'un servei psiquiàtric d'urgències a domicili	68
<i>b)</i> Modificació de la llei de residus, excloent la incineració	69
Capítol 5.— CONSIDERACIONS FINALS DE LA ILP A L'ESTAT ESPANYOL	70
Tercera part	
Capítol 6.— LA ILP EN EL DRET COMPARAT: DRET POSITIU I EXERCICI PRÀCTIC	75
6.1. <i>Itàlia</i>	75
<i>a)</i> El projecte de reforma de les institucions referendàries	78
<i>b)</i> La ILP en els estatuts regionals	78
<i>c)</i> Els partits polítics entre el debat constitucional i la llei reguladora de 1970	79
<i>d)</i> La pràctica del referèndum abrogatiu i els partits polítics	80

<i>Índex</i>	143
6.2. <i>Suïssa</i>	86
a) El projecte de reforma de la Constitució Federal l'any 1998	89
b) La iniciativa legislativa popular	89
c) La iniciativa en l'àmbit federal	89
d) El «doble sí», nou mètode de votació de la ILP	90
e) La pràctica de la ILP	91
6.3. <i>Estats Units d'Amèrica</i>	102
a) Definició de la legislació directa	103
b) La diversitat legislativa de la iniciativa popular	103
c) La iniciativa popular constitucional	105
d) La iniciativa popular legislativa	107
e) L'ús ampliat de la legislació directa	109
f) Califòrnia: Proposta 187 sobre immigrants indocumentats	113
g) Industry Initiative	114
6.4. <i>Alemanya</i>	116
a) La Constitució de Weimar de 1919	116
b) La ILP als <i>länder</i> a partir de 1949	116
c) L'experiència pràctica als <i>länder</i>	117
6.5. <i>Àustria</i>	118
a) El procediment de la Llei d'iniciativa legislativa del poble	120
b) La ILP als <i>länder</i>	120
c) L'exercici pràctic i l'actitud dels partits polítics	122
6.6. <i>Liechtenstein</i>	123
6.7. <i>Argentina</i>	124
6.8. <i>Mèxic</i>	125
a) La ILP als Estats de la Federació	125
b) Projecte de reforma electoral	126
6.9. <i>Veneçuela</i>	126
CONSIDERACIONS FINALS	129
<i>Annex</i>	134
<i>Bibliografia de referència temàtica</i>	135

11. «EL SISTEMA ELECTORAL: UNA PROPOSTA PER AL PARLAMENT DE CATALUNYA»

Agustí Bosch.
Juny 1995.

12. «L'ACTIVITAT EXTERIOR DE LES REGIONS: UNA DÈCADA DE PROJECCIÓ EXTERIOR DE CATALUNYA»

Caterina García i Segura.
Desembre 1995.

13. «POLÍTIQUES DE T.V. A ESPANYA: MODEL TELEVISIU I MERCAT AUDIOVISUAL»

Eduardo Giordano i Carlos Zeller.
(En preparació).

14. «LA REGULACIÓ DEL PROCÉS ELECTORAL»

Agustí Bosch, Albert Padró-Solanet i Clara Riba.
(En preparació).

15. «DIVERSITATS EN DESIGUALTAT: UNA APROXIMACIÓ ALS ALUMNES SENSE ÈXIT ESCOLAR»

Xavier Martínez Celorrio. Fundació CIREM.
Abril 1996.

16. «AVALUACIÓ DEL PROGRAMA INTEGRAT D'EDUCACIÓ AMBIENTAL DE CORNELLÀ DE LLOBREGAT»

La Vola. Equip d'Educació Ambiental.
Abril 1996.

17. «BALANÇ DE LA POLÍTICA D'HABITATGE A CATALUNYA»

Equip d'Assessorament per a la Rehabilitació d'Habitatges. EARHA.
Juliol 1996.

18. «LES TENDÈNCIES DE L'EVOLUCIÓ DE LA SANITAT A CATALUNYA»

Equip ESTUDIS.
Maig 1997.

19. «INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR»

Ferran Camps.
Juny 1997.

ISBN 84-89622-53-1



9 788489 622531



Editorial Mediterrània



Polítiques 19