

100P
(3a versió)

INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

I

PARTICIPACIÓ CIUTADANA

Ferran Camps

En memòria de Josep Borrás

.... por político entiendo: "Hacer y estar antes que decir".

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

AGRAÏMENTS

Vull agrair a amics i amigues la seva gran col.laboració en les arts gràfiques i lingüístiques. Voldria agrair també als i les protagonistes de les propostes d'ILP i a les documentalistes l'ajuda prestada, que ha estat imprescindible per aquesta recerca. Per últim, i en aquest mateix sentit, agrair a la Fundació Jaume Bofill la publicació d'aquest treball.

INDEX

Introducció

I^a part

Capítol I

- 1.1. El debat sobre la democràcia directa
 - a) elitistas vs. participacionistes
 - b) democràcia deliberativa
- 1.2. L'estat de dret i el principi de sobirania popular
- 1.3. Referèndum i Iniciativa legislativa popular
- 1.4. La participació del cos electoral en el marc de la ILP

II^a part

Capítol II

2. La ILP a l'ordenament jurídic espanyol
 - 2.1. El debat constitucional
 - 2.2. El desenvolupament normatiu de la ILP
 - 2.3. Els titulars de la ILP
 - 2.4. La recollida de signatures
 - 2.5. Experiències concretes
 - a) Viure sense nuclears
 - b) La llei de finançament de l'ensenyança
 - c) Reducció quotes de morosos de comunitats de propietaris
 - d) Gratuïtat del llibre de text a l'ensenyança bàsica

Capítol III

3. La regulació de la ILP a les Comunitats autònomes

3.1.a) Andalusia

3.1.b) Aragó

3.1.c) Astúries

3.1.d) Balears

3.1.e) Canàries

3.1.f) Cantàbria

3.1.g) Castella- La Manxa

3.1.h) Extremadura

3.1.i) Galícia

3.1.j) Madrid

3.1.k) Múrcia

3.1.l) Navarra

3.1.m) País Basc i Règims forals bascos

3.1.n) País Valencià

3.1.o) La Rioja

3.2. Especificats de la ILP a les diferents CA

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

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

a) Aragó: Consell de Protecció de la Naturalesa

b) Canàries: Paisatge protegit d'El Rincón, La Orotava

c) Navarra: Comissió arbitral conflictes mediambientals

d) País Basc: l'autodeterminació

e) País Basc: Carta de drets socials

Capítol IV

4. La ILP a Catalunya

4.1. El debat parlamentari

4.2. El contingut de la llei

4.3. Les conseqüències del consens

4.4. L'exercici pràctic

- a) Creació d'un servei d'urgències psiquiàtric a domicili**
- b) Modificació llei de residus**

Capítol V

5. Consideracions finals de la ILP a l'Estat espanyol

III^a part

Capítol VI

La ILP en el dret comparat: dret positiu i exercici pràctic

6.1. Itàlia

- 6.1.a) El projecte de reforma de les institucions referendàries**
- 6.1.b) La ILP en els estatuts regionals**
- 6.1.c) Els partits polítics, entre el debat constitucional i la llei reguladora de 1970**
- 6.1.d) La pràctica del referèndum abrogatiu i els partits polítics**

6.2. Suïssa

- 6.2.a) Projecte de reforma de la Constitució Federal l'any 1998**
- 6.2.b) La iniciativa legislativa popular**
- 6.2.c) La iniciativa en l'àmbit federal**
- 6.2.d) El "doble sí", nou mètode de votació de la ILP**
- 6.2.e) La pràctica de la ILP**
 - a) orígens i extensió de la ILP**
 - b) augment de la pràctica i èxit de les iniciatives**
 - c) algunes experiències significatives**
 - d) per "una Suïssa sense exèrcit i una política global de pau"**
 - e) els actors socials i polítics davant la ILP**
 - f) l'expressió de les preocupacions post-materialistes.**
 - Nous actors socials i polítics**

6.3. Estats Units d'Amèrica

6.3.a) Definició de la legislació directa

6.3.b) La diversitat legislativa de la Iniciativa popular

6.3.c) La iniciativa popular constitucional

a) característiques

b) els límits materials

c) el procediment preliminar

d) les signatures

e) els terminis

f) l'aprovació

6.3.d) La Iniciativa popular legislativa

a) els límits materials

b) les condicions formals

c) la iniciativa directa i indirecta

d) l'aprovació

6.3.e) L'ús ampliat de la legislació directa

6.3.f) Califòrnia: Proposta 187 sobre immigrants indocumentats

6.3.g) Industry Initiative

Altres països

6.4. Alemanya

6.4.a) La Constitució de Weimar de 1919

6.4.b) La ILP als länder a partir de 1949

6.4.c) L'experiència pràctica als länder

6.5. Àustria

6.5.a) El procediment de la llei d'iniciativa legislativa del poble

6.5.b) La ILP als länder

6.5.c) L'exercici pràctic i l'actitud dels partits polítics

6.6. Liechtenstein

6.7. Argentina

6.8. Mèxic

6.8.a) La ILP als Estats de la Federació

6.8.b) Projecte de reforma electoral

6.9. Veneçuela

Consideracions finals

~~Taules~~

Annex

Apèndix

Bibliografia de referència temàtica

Fons de recerca documental

Articles de revista

Introducció

En les propostes que des de baix s'han intentat propugnar 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 en la història de la humanitat. Darrera 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 la Iniciativa legislativa popular -ILP-, una reflexió al voltant d'un dels mecanismes de participació directa dels ciutadans, la que permet a una part del cos electoral la possibilitat d'instar una acció legislativa.

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

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

En aquest sentit, 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 en l'actualitat la institució de la ILP. Proposa dues línies de reflexió: la crítica a la política de representació i la crítica als mecanismes reguladors de participació directa dels ciutadans.

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

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

En tot cas, el que ens sembla una reflexió utòpica, d'interès, és aprofundir sobre com, donant la volta a l'actual marc institucional, s'estableixen mecanismes de participació que trenquin amb la coartació 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 sobre l'exercici pràctic d'aquesta 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, però més enllà d'una referència genèrica, el treball pretén fer coneixedor al lector de la regulació normativa establerta a diversos països, d'una manera àmplia, si bé no excessivament exhaustiva, per poder encaminar-lo a un altre dels objectius de l'estudi: donar a conèixer l'exercici pràctic i l'interacció amb alguns dels 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, elitistes i participacionistes, respecte a la democràcia directa. Aquestes concepcions són les que ens permeten conèixer els punts a favor i en contra per al seu exercici. Per als elitistes planteja problemes per a la governabilitat del sistema, mentre que per als participacionistes és un element d'innovació i renovació del sistema. D'altra la proposta de la democràcia de deliberació, posa l'accent en el procés previ a la decisió incidint en la informació i formació del ciutadà.

Altres referències ens conduiran als principis rectors de la sobirania popular i la seva relació amb la ILP, en el marc de la recerca d'una definició. La distinció de les dues institucions de participació directa, referèndum i ILP, i les diferents formes de participació del cos electoral mitjançant la ILP, obren les portes al següent apartat.

L'estudi de la ILP als diferents països, es desenvolupa d'una manera interrelacionada que permet veure la regulació normativa i les conseqüències de la seva configuració; hi podem distingir tres punts principals 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, en ella s'examina el marc normatiu estatal i de les diverses Comunitats autònomes, donant 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, cal distingir, la perspectiva descriptiva adoptada per a alguns països (Alemanya, Austria, Liechtenstein, Argentina, Mèxic i Veneçuela) de l'anàlisi valorativa pel que fa a Itàlia, Suïssa i EUA, justificada pel desenvolupament de la ILP que permet una anàlisi més acurada.

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

Tanmateix, no desaprofitem l'ocasió de realitzar algunes reflexions i consideracions que serveixin per a emmarcar aquesta institució, amb l'objectiu de poder esbrinar si pot encabir-se en el marc indicat una actuació en què es permeti la relació entre democràcia directa i democràcia representativa. Sempre, però, dins la perspectiva d'una crítica que cerqui mecanismes de participació directa més enllà dels establerts, reflexions al voltant del malestar democràtic, amb el benentès que situem la democràcia com l'esperança per a nova era.

Desitjaríem transmetre al lector o lectora eines d'anàlisi per conduir preguntes tals com, si:

1. La ILP és una institució de democràcia directa
2. Les relacions entre democràcia directa i democràcia representativa, s'han de pensar en termes antagònics
3. Qui són els subjectes de la ILP
4. La ILP pot ser un mecanisme útil per a la participació ciutadana
5. La participació ciutadana és sinònim de progrés
6. És la ILP un mecanisme útil per als grups, moviments o partits per a expressar demandes

Hem volgut examinar, preferentment, el marc normatiu i extreure experiències del seu exercici pràctic. Resten per aprofundir temes 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

implementació de les demandes, entre d'altres. En definitiva, com afecta a l'estabilitat i legitimació del sistema, a la innovació del sistema. Altres vies d'anàlisi poden encaminar-se a la recerca de la relació entre democràcia directa i estructura de l'Estat.

En definitiva, vies d'anàlisi que poden enriquir i mostrar la possibilitat i contradicció de la participació ciutadana i l'ús d'aquesta institució en concret, tot i que aquesta recerca queda oberta.

Ferran Camps

Barcelona, 8 de març de 1997

CAPÍTOL I

1.1. El debat sobre la democràcia directa

a) elitistes vs. 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 fa falta 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 de la democràcia ja que no és adequada per els països moderns. Aquesta assimilació de la democràcia directa a la teoria clàssica és errònia, segons senyala Pateman⁽⁴⁾. No hi ha una única teoria de la democràcia, hi han dues: una teoria de la democràcia representativa i una teoria de la democràcia participativa o directa.

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

¹. Les crítiques a la democràcia directa venen d'antic, ja el mateix Plató, en la República, posava en dubte la democràcia directa atenesa valorant que solament una minoria, dotada de sabiesa i experiència, tenia la 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 a la 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 concurrencial 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.

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 d'inclusió o exclusió en els processos polítics⁽⁵⁾.

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

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

Aquest debat està personificat avui en l'oposició entre Dahl⁽⁶⁾ i Sartori⁽⁷⁾. La qüestió de fons discutida és la dosificació entre democràcia i eficàcia⁽⁸⁾, per tal que sigui més apte per 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 que el perill principal i l'explicació de la pèrdua de legitimitat actual dels governants resideix, al contrari, en l'existència d'una derivació participacionista.

En termes de l'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".

⁵. Una discussió de les crítiques i contra arguments, refutan les crítiques, vegeu: Cronin, *Direct Democracy*, Cambridge, 1989, pàg. 224-251; Pateman, *Participation and Democratic Theory*, 1970, pàg. 1-44.

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

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

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

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 de manera imprevista, cosa que pot capgirar l'agenda política inopinadament⁽¹⁰⁾.

Per els 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 elits⁽¹¹⁾ tenen una visió de l'autolimitació. Pels elitistes la democràcia directa 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⁾.

Els mancaria, als ciutadans, el que Offe i Preuss⁽¹³⁾ nomenen "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 la especialització i professionalització dels càrrecs polítics és inqüestionable⁽¹⁴⁾. Els ciutadans no

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, Berlin, 1994, pàg. 17.

¹¹. Per a Schumpeter la democràcia a una competició entre elits. Schumpeter, Capitalismo, socialismo y democracia, Madrid, 1968.

¹². Vegeu: Crozier, The Crisis of Democracy, New York, 1975.

¹³. Offe i Preuss, Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage "efficace" des ressources morales ?, Futur antérieur 2 i 3, París, 1990, pàg. 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

serien bons per decidir perquè estarien mal informats i poc interessats i, el que encara és pitjor serien incompetents: No desplegarien grans esforços per prendre decisions polítiques, car una veu individual té poc pes. Els ciutadans, mal informats o incompetents⁽¹⁵⁾, no decidirien 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 exagerada⁽¹⁶⁾ 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 per que 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 atraure's els sufragis 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.

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*, México, 1969, pàg. 546.

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

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

Aquesta concepció ha estat criticada pel seu menyspreu al ciutadà, que és percebut com poc responsable. Habermas⁽¹⁸⁾, per exemple, escriu que "des d'un 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 les que siguin, cosa que a més té conseqüències pràctiques, especialment per a la seva aplicació. Com més individus, instàncies i actors diguin la seva, menys importants seran les externalitats 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 per a les elits, indicant-los, a vegades, que la seva visió del món és inapropiada i les seves opcions impracticables⁽¹⁹⁾.

Per els 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⁾.

¹⁸. Habermas, Concepto de participación política a W. Abendroth y otros, Capital y sociedad autoritaria, Fontanella, 1973, pàg. 15-61.

¹⁹. Andreani, Démocratie représentative, démocratie déléguative, démocratie directe, a Critique Communiste núm. 98, pàg. 33-44.

²⁰. Yannis Papadopoulos, "Problématique du colloque: Le point sur la démocratie directe", A Présent et avenir de la démocratie directe, Genève, 1994.

²¹. Vegeu: Pateman i Cronin, op. cit.

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

b) democràcia deliberativa

El debat entorn a la democràcia deliberativa⁽²³⁾ torna a reproduir la polèmica entre elitistes i participacionistes.

Elitistes com Burke i Hamilton, han defensat la centralitat de la deliberació política, tot i per un grup reduït, per una elit selecte, 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 es legítima quan representa la voluntat general sinó sobretot en la mida en que ella constitueix el resultat de deliberacions en les que tots els ciutadans participen lliurement⁽²⁵⁾.

Per a Jáuregui, la participació política, no té lloc tant en el moment de la manifestació de la voluntat del poder, sinó, sobretot, en el procés de formació d'aquesta voluntat i la garantia de 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, sinó la participació en els processos de decisió que portaren posteriorment a les decisions definitives⁽²⁶⁾.

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

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

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

²⁵. Hanspeter Kriesi, "Le défi a la démocratie directe posé par les transformations de l'espace public", *A Présent et avenir de la démocratie directe*, Genève, 1994, pàg, 31 i ss.

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

El punt de partida, per a Habermas, es 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 que es constitueix l'opinió pública. Des d'un punt de vista normatiu el concepte de democràcia deliberativa no fa doncs solament referència a les institucions formals de l'Estat de Dret sinó també als processos de comunicació i de decisió no institucional⁽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 implementar 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 desenvoca mes o menys directament en un procés deliberatiu, dit d'una altra manera, és aquest procés el que permet finalment als ciutadans formar-se una opinió en relació a l'assumpte en qüestió. En aquest sentit les decisions individuals dependran de la competència cívica dels ciutadans⁽³⁰⁾.

En aquesta perspectiva, la participació té una funció protectora que permet un mínim control de les elits polítiques. Obrin nous espais a la participació dels ciutadans, per tal de controlar l'activitat de les elits⁽³¹⁾.

²⁷. Jürgen Habermas, "Tres modelos de democracia sobre el concepto de una política deliberativa", A 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, en referència a l'impacte dels mitjans de comunicació en les decisions individuals. Op. cit. pàg. 40.

³¹. Gurutz Jáuregui, Parábola del buen ciudadano, El País, Madrid, 21.02.96.

En el cas ideal, la decisió democràtica neix d'una deliberació col·lectiva en la que participen tots els ciutadans⁽³²⁾. Aquest procés es al mateix temps col·lectiu i individual: cadascú reflexiona individualment 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'estar obert a tots aquells potencialment afectats, en aquest sentit, el fet que el debat pugui estar concentrat en uns pocs escollits, es vist com un problema i no pas com una virtut del sistema⁽³⁴⁾, al contrari de la concepció elitista en el que 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 externalitats causades, reduint la incertesa, i pot incitar als polítics a la prudència a no sobreestimar la capacitat del sistema polític. Aquesta, també potser vista, com un element d'integració, ja que pot donar-se, que els mecanismes referendaris reforcin les elits polítiques⁽³⁵⁾.

Des d'una perspectiva elitista té avantatges perquè pot implicar legitimitat, la integració de l'oposició, la institució referendària pot tenir una funció de donar força a la ciutadania però també integrar-la, canalitzant les oposicions obrin nous camins, però també integrant-los.

La relació pot ser de doble perill, uns per la participació, altres per la integració. Són precisions contraposades, perquè els mecanismes referendaris poden ser concebuts de diferent manera com a mecanismes d'integració i per tant funcionals pels de dalt, i també poden ser disfuncionals per a l'oposició a través de la canalització i desnaturalització de les reivindicacions pel sistema⁽³⁶⁾.

³². Roberto Gargarella, ho caracteritza com "discusión 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 dysfoctions de la democratie referendaire", cita a Epple-Gass (1991). pàg. 25.

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

Malgrat tot el problema central que cal resoldre és el de les atribucions, des d'un punt de vista jurídic, de la titularitat del poble.

Dins 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, no perquè s'atribueixi la funció legislativa directament al poble, sinó perquè es realitza una proposta per a la formació d'una llei.

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

La ILP es defineix, en general, com una institució que dóna al cos electoral o, més ben dit, 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 de democràcia directa, 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. En aquest sentit, la ILP estaria basada 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, la "voluntat general" és irrepresentable) es troba l'origen de la polèmica.

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

³⁸. Defensen aquesta visió: Kelsen, Schmitt.

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

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

La negativa de Rousseau a acceptar que cap agrupació s'interposi entre el ciutadà i l'Estat fa que no admeti la tècnica de representació, atès que pot ser un risc per a la llibertat de l'individu. 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⁽⁴¹⁾.

Rousseau acaba admetent el govern representatiu. Ara bé, els diputats del poble no són, per a 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⁽⁴²⁾.

La voluntat general — que és en el que consisteix essencialment la sobirania — «és la voluntat constant i permanent de tots els membres de l'Estat, és per ella que els individus es converteixen en ciutadans i homes lliures». Com més s'aproximin les decisions preses per les Assemblees a la unanimitat, més dominant serà la voluntat general; / «però els debats i les discussions anuncien l'ascens dels interessos particulars i el declivi de l'Estat»; llavors l'interès comú (abans unànime) s'altera i troba oponents, la unanimitat no existirà, i la conclusió és clara: la voluntat general ja no és la voluntat de tots. «Quan es proposa una llei en l'assemblea del poble, el que es pregunta no és si aproven o rebutgen la proposició, sinó si aquesta és conforme o no a la voluntat general; cadascú, en donar el seu sufragi, expressa la seva decisió sobre ella; de la suma d'aquestes decisions particulars se n'extreu l'expressió de la voluntat general, «quan la decisió és contrària al meu vot el que s'expressa no és sinó que jo estava equivocat, i que el que jo estimava que era la voluntat general no ho era»⁽⁴³⁾./

El següent pas històric 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 perquè és a qui correspon dictar les lleis.

⁴¹. Jean-Jacques Rousseau. Del Contrato social, Madrid, 1988, pàg. 93 i ss.

⁴². Hermosa Andujar, "El camino de Rousseau. De la democracia directa a la democracia representativa", A Revista de Estudios Políticos núm. 50, Madrid, 1986, pàg. 101 i ss.

⁴³. Jean-Jacques Rousseau, El Contrato Social o principios de derecho político, Capítulo III, Madrid, 1988.

Però aquest aspecte és rellescós, ja que el Parlament no es sinó un òrgan creat amb unes competències tasades 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, és a dir, el poble.

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⁽⁴⁴⁾, com a expressió del pluralisme polític i element d'articulació de la participació de la comunitat en el procés per accedir al poder⁽⁴⁵⁾.

Ara bé, el principi democràtic és més ampli que el principi de participació política mitjançant els partits, i en 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 segueix oberta a aquestes alçades del segle XX en què els continguts de l'Estat democràtic estan sotmesos quasi diàriament a debat i revisió.

⁴⁴. 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.

⁴⁵. García Martínez, *La iniciativa legislativa popular y su vigencia en el Estado contemporáneo*, a *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* núm. 74, Madrid, 1988-89, pàg. 214.

1.3. Referèndum i ILP

Si bé la seva naturalesa és diferent —són dues institucions diferents—, les 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 com a institució de democràcia representativa.

Tot i això, no nega que la regulació del referèndum estigui marcada per la 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 els suficients controls⁽⁴⁶⁾.

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

Si el referèndum permet refusar els projectes emanats de les autoritats, la ILP, formalment, es el mitjà de proposar solucions noves que el Parlament ha refusat 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 en el fi d'un procés decisonal, la ILP constitueix el punt que condueix a un fi.

La ILP permet incidir en un problema a l'agenda política i obliga l'elit política a debatre i pronunciar-se.

La ILP permet forçar les portes de les Cambres introduir altres qüestions que no satisfan les autoritats. La ILP, en definitiva, molesta les autoritats i els imposa un dur treball suplementari⁽⁴⁷⁾.

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

⁴⁶. Manuel Contreras, "Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de derecho", A Revista de las Cortes Generales núm.8, Madrid, 198, pàg.68 i ss.

⁴⁷. Yannis Papadopoulos. Op. cit.

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 el que es produeix és l'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. En aquest sentit 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 es el cas a Itàlia, Estat espanyol, Àustria, Mèxic i Veneçuela.
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 per un cert nombre de ciutadans a requerir el vot del cos electoral sobre una llei aprovada al parlament-referèndum legislatiu o abrogatiu⁽⁴⁸⁾, fet que es dona 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 formes de consulta popular diversos, segons elements específics.

⁴⁸. Per la nostra anàlisi farem servir la tipologia emprada per PierVincenzo Uleri, on tota petició formal recolzada per un determinat nombre d'electors té la consideració d'iniciativa. En aquest sentit el referèndum abrogatiu, 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*, A Rivista Italiana di Scienza política núm.2, Bologna, 1985, pàg. 205 i ss.

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 hagi estat fet amb caràcter complementari i secundari.

En aquestes condicions, i en funció de com s'estructura avui en dia la ILP, en la majoria de països, hauria d'abandonar-se l'eufemisme de parlar de democràcia directa i fer referència a mecanismes d'articulació de la participació ciutadana en la democràcia representativa.

Ila. part

Capítol II

Els mecanismes reguladors de la ILP⁽⁴⁹⁾, el seu exercici pràctic i el paper dels diferents actors polítics i socials, s'exposaren a continuació, en primer lloc el marc estatal, per endinsar-nos posteriorment en les diferents Comunitats autònomes (CA) i finalitzar amb tractament diferenciat i concret a Catalunya, l'última CA que ha regulat el seu exercici.

2. La ILP en l'ordenament jurídic espanyol

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 en 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 del 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, quan considera que la recepció en el text constitucional de la dialèctica parlamentarisme vs. democràcia directa es va realitzar "sota el pes de dos condicionants molt específics"⁽⁵⁰⁾. D'una banda, la proximitat de l'experiència

⁴⁹. Els textos de referència són la Constitució espanyola, Llei Orgànica reguladora de la iniciativa legislativa popular (LOILP) i les lleis reguladores de la ILP a les Comunitats autònomes.

⁵⁰. Angel Garrorena, *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*. Madrid, 1984, pàg. 146.

franquista en matèria de referèndums i, d'altra banda, 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 legislativa popular- resulti, en termes generals, restrictiva⁵¹, 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 en l'art.134.1.

L'estructura de la ILP prevista en 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, nega l'element distintiu d'aquestes institucions: la capacitat directa de decisió dels ciutadans sense mediació dels òrgans representatius.

⁵¹. Manuel Contreras, ILP y estado democrático de derecho, A Revista de las Cortes Generales núm.8, Madrid, 1986, pàg. 67 i ss.

En aquest sentit, tot indica que no es pot considerar la ILP com a institució de democràcia directa.

2.1. El debat constitucional

El debat constitucional sobre les institucions de democràcia directa, arts 87.3 i 92 de l'actual Constitució, reflecteix la posició que prengueren els representants parlamentaris en la dialèctica parlamentarisme versus democràcia directa⁽⁵²⁾.

En primer lloc i en 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'exigeix 500.000 autenticades.

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 unànime de la Comissió s'aprova una esmena "in voce" que variara la composició anterior en dos aspectes: d'una simple exigència de 500.000, a no menys de 500.000, la qual cosa possibilita l'ampliació de la xifra del legislador alhora de desenvolupar la Llei Orgànica.

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

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

En 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 "... podría menoscabar la soberanía del Parlamento y establecería conflictos entre el Gobierno, el Rey y el Parlamento".

⁵². Manuel Ramírez, El reforzamiento de la participación política, a Revista de Derecho Político núm. 36, Madrid, 1992, pàg. 29 i ss.

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"⁽⁵³⁾.

La proposta de Solé Tura va ser recolzada 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 recolzar l'eliminació en el projecte constitucional del referèndum abrogatiu.

Per Solé Tura i la resta de forces parlamentàries, que es van agrupar a l'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'una altre espectre polític, molt diferent, el senador Xirinacs afirmà "Da un poco la impresión de que los partidos tienen medio 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 organica... en todo estado democratico se incluyen normas de democracia directa parcial que equilibran los peligros de la democracia de representación plural". Xirinacs proposa l'ampliació dels mecanismes per a la pràctica del 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⁽⁵⁴⁾. En el marc del debat constitucional Xirinacs, sense negar la importància del'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 partidocracia lanzadas desde siempre por la derecha,

⁵³. Vegeu: Comissió d'Assumptes Constitucionals del Congrés, A Diari de Sessions del Congrés de Diputats núm. 81, 1978, pàg. 2936 i ss.

⁵⁴. Vegeu: Comissió Constitucional del Senat, A Diari de Sessions del Senat núm. 48, 1978, pàg. 3688.

i más grave que una frase fue una practica 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 en la democràcia directa, per part de les forces parlamentàries, com ja s'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 de la defensa feta per Fraga de les institucions de democràcia directa, que recordava més a 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. Perez Royo⁵⁵, 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 decalaix entre ciutadans i representants.

⁵⁵. J.Perez Royo, Algunas reflexiones sobre el título X de la Constitución, A Revista de Política comparada núm 10-11, Madrid, 1984, pàg. 437.

2.2. El desenvolupament normatiu de la ILP

El desenvolupament orgànic⁵⁸ 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 mesura d'entendre l'exercici d'aquest mitjà directe de participació.

En aquest sentit, l'exposició de motius és prou aclaridora. En aquesta s'expressa com la participació popular es "canalitzava 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 propi Preàmbul arriba a reconèixer 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 molts 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.

⁵⁸. Vegeu referències bibliogràfiques: Biglino Campos, Contreras i García Martínez.

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

En 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 «relació 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 en els arts.7-12, de manera detallada 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 en 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 arribi la proposició 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 subscrietes 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 dona tot el protagonisme de la ILP a la Comissió Promotora.

En aquest sentit 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, 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 i quan encara no s'hagin 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 es pren en consideració. Aquesta retirada s'ha d'efectuar per part de la Comissió Promotora.

Un altra 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 de presa en consideració, sense que la Comissió Promotora tingui la possibilitat d'intervenir-hi, possibilitat que sí 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 protagonista queda reduït al 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 les que decideixen, en definitiva, 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 en 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 es troba censat, si bé a la proposició nomenada "Viure sense nuclears", la Junta Electoral Central (JEC) va exigir d'incloure en els plec 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 es un procés simple pel què 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 als 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"⁽⁵⁷⁾ d'algunes Juntes Electorals Provincials, i sobretot de les 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: "el finançament del sistema educatiu", la promotora de la iniciativa va demanar, al desembre de 1995, retardar la tramitació parlamentària a l'espera del 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".

⁵⁷. Aquesta rigurositat no ha estat tal, en altres propostes.

Recentment s'ha iniciat una altra ILP propiciada per la CEAPA que preten l'aprovació d'una llei "reguladora del llibre de text per a l'ensenyament bàsic".

Les proposicions presentades davant del 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 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 de la finançament del sistema educatiu.
- Reclamació de quotes a morosos de les comunitats de propietaris.
- Reguladora del llibre de text per 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⁽⁵⁸⁾

A finals 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 finals 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.

⁵⁸. Vegeu: Bosch i altres, "Algunas reflexiones de la campaña vivir sin nucleares", A Mientras Tanto núm. 46, Barcelona, 1991, pàg. 23 i ss.

La recollida de signatures va haver de conviure amb una campanya electoral i les accions en rebuig a la Guerra del Golf. Però sens dubte el que va evitar l'èxit van ser els constants impediments administratius, 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 malograt referèndum contra l'incorporació a l'Otan, on un ampli espectre de forces socials i polítiques trobaren un marc d'actuació comú. La ILP fou recolzada per més de 300 grups ecologistes, que donaren força a la proposició presentada, amb el suport de sindicats, Federacions de veïns, 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 que podem trobar els abans esmentats, altres es troben en la capacitat d'organització i iniciativa.

La distribució de recollida de signatures per CA mostra i fa palés, alhora d'examinar el resultat de la campanya, diversos factors, aquests es troben en el 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 organitzatius sobre la matèria.

El resultat en la recollida de signatures distribuït per CA va mostrar aquestes desigualtats:

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%
Cantabria:	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% en totes les CA, 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 més elevat de persones. En aquest sentit la proposició va originar al voltant seu un important moviment antinuclear i ecologista.

b) Proposició de llei de finançament de l'ensenyança⁵⁹

El 23 de desembre de 1993 la Federació d'Ensenyament de CC.OO. 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 quadrianyals (art.6 de la proposició d'ILP) que arribin a significar una despesa del 6% del PIB per a la finançació de la LOGSE. 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 firmes.

La distribució de signatures reflexa una important incidència de la proposta, com mostra la distribució de signatures per CA:

⁵⁹. Vegeu: Federació d'Ensenyament de CC.OO., Treballadors de l'ensenyament núm. 150, Madrid, 1994. El País 2 de juny de 1996. El País 10 de desembre de 1996. Gaceta Sindical de CC.OO. núm. 151, Madrid, 1996, pàg. 16 i ss.

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-Manxa:(*)	27.913	4,8%
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%

(*) 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 CC.OO.

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 s'hi oposaren.

Es de significar que el grup parlamentari del PP, que en un principi, en l'anterior legislatura, recolza la proposició, a partir de la seva incorporació al govern de l'estat, adoptaren una posició contrària, acordada amb CiU i PNB, partidaris d'enfortir els sectors privats i catòlics a l'ensenyament.

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

c) Reclamació de quotes i despeses a morosos de les Comunitats de Propietaris⁽⁶⁰⁾

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 pessetes. La proposta comporta la modificació de diferents articulats de la llei de la Propietat Horitzontal, del Reglament Notarial, de la Llei d'enjudiciament Civil i de la Llei de Rituaria Civil.

L'iniciativa pretén, entre d'altres, evitar l'avançament de fons de les comunitats de veïns, pels administradors de finques, al mateix temps que, aconseguir eliminar les diferents interpretacions que realitzen Jutjats i Tribunals, en aquest sentit "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 finals de gener de 1997, es presentaren al Congrés dels Diputats, les 820.000 signatures recollides.

La tramitació de la proposició i debat en Ple es prevista per el Setembre de 1997.

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

d) Proposició de llei reguladora del llibre de text per a l'ensenyament bàsic⁽⁶¹⁾

El propassat 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 de que el llibre de text per l'ensenyament bàsic sigui gratuït, en aquest sentit es fa necessari la modificació de la Llei del llibre de 1975.

⁶⁰. Vegeu: Circular Informativa del Col.legi d'Administradors de Finques, 2 de novembre de 1996. El País 17 d'abril de 1996. El País 25 de gener de 1997.

⁶¹. Vegeu: Proposició de llei en plecs de signatures, presentada per la Ceapa. La Vanguardia, 21 de gener de 1997.

Fent referència 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 s'en fan càrrec de la subvenció.

La gratuïtat de l'ensenyament es 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 proposició planteja que s'inclouï en els Pressupostos del l'Estat la dotació per a la financiació del llibre de text, als alumnes d'ensenyament bàsic, i es doti a les CA amb competències transferides, dels crèdits suficients.

En la Disposició Addicional primera, planteja la proposició, la modificació de la llei del llibre de 1975, pel que fa a preus màxims i la possibilitat d'adquirir, per Associacions de pares d'alumnes de cada centre, 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.

CAPITOL III

3. La regulació de la ILP a les 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 aquest, és el dissenyat a Itàlia per la Constitució, els Estatuts i la legislació regional.

Tornant al cas espanyol⁶², cal 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 el constitueix

l'Estatut del País Basc de 1936, que en 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 i Lleó, que no reconeix aquesta institució.

Aquest apartat pretén proporcionar dades del desenvolupament realitzat per les diferents CA (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, els límits materials difereixen en aspectes que per regla general són secundaris (Taula 2).

3.1.a) Andalusia

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

Calen 75.000 firmes autenticades.

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

⁶². Vegeu les referències bibliogràfiques: Rallo i Camps.

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.

3.1.b) Aragó

Poden presentar propostes els ciutadans majors d'edat inscrits al 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 estar compostat per almenys 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 a tres mesos més.

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

3.1.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.

Materies 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 inferior 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.

3.1.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 en el seu cas 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 en el 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.

3.1.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 es presidida pel Diputat del Común 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.

3.1.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 400.000 pessetes si s'arriba a la tramitació parlamentària.

3.1.g) Castella- La Manxa

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

Materies 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 prerogatives 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 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 1.000.000 pessetes si s'arriba a la tramitació parlamentària.

3.1.h) Extremadura

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

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

Cal al menys 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 a tres mesos més.

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

3.1.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 a tres mesos més.

Si la recollida de firmes és correcta es publica en el 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.

3.1.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, qualsevol sigui el seu 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.

3.1.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 varies comarques, la població de la qual 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.

3.1.I) 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 presupostaris serà necessari 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 de ptes., sempre que s'arribi a la tramitació parlamentària.

3 2.1.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 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 en el Butlletí Oficial del Parlament Basc.

Règims forals:

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

Alaba: 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.

3.1.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.

3.1.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 Parlamentaria 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 parlamentaria.

3.2. Especificitats de les diferents CA

De l'anàlisi de les diferents regulacions de la ILP a les CA 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**).

A la Comunitat de Canàries i a l'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 Parlamentaria en les altres CA.

Una altra diferència és el nombre de firmes que es necessiten, 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 especifica la que ho determina. Aragó és l'única CA en què el nombre fixat 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, en absolut, succeeix a la resta de CA.

Aragó és l'única que permet que la Comissió Promotora pugui retirar la proposició d'ILP durant la tramitació parlamentaria, 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 de ptes. a Cantàbria, als 5 milions de la CA d'Andalusia. Galícia estableix 100 per signatura.

Finalment cal indicar que a les CA de 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, doncs, la columna vertebral de la ILP en aquestes CA és la mateixa. És a dir, la Comissió Promotora presenta un text amb els motius, la Mesa l'examina 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 CA

Andalusia: una proposta d'IU, presentada a 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 en 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, totes dues han estat rebutjades. Una és la que presentaren el grup Iniciativa Ciutadana Vasca-Euskal Huritarren Egitekoak, al novembre de 1995, que pretenia eliminar de les matèries excloses l'organització territorial de la Comunitat Autònoma.

Al 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 CA

De les 38 propostes que s'han presentat a les diverses CA (Taula 4), només se n'ha 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 basc⁶³: 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:

⁶³. Recentment s'ha presentat una ILP, que està actualment en tràmit de recollida de signatures.

- Andalusia: modificació articles empresa Radiodifusió i TV fons andalús de cooperació municipal
- Aragó: creació del Consell Protecció de la naturalesa
- Astúries: Comerç interior
dissolució Junta General del Principat.
- Balears: Parc Nacional arxipèlag de Cabrera -2 propostes
prohibició incineració de residus.
- Canàries: habitatge, vivendes per a Canàries
reordenació universitària -3 propostes
retribucions funcionaris docents
declaració paisatge protegit Parc Natural El Rincón
proposta de referèndum relacions amb la CEE/UE
Consell de protecció d'animals
condició de resident a Canàries
Consell de la Joventut.
- Castella: Parc Natural Sierras de la Higuera i S.Vicente
- Galícia: conservació patrimoni forestal
Institut Gallec de la Joventut
Servei gallec de la Salut
Institut de la Dona
equiparació salarial del funcionariat docent
mapa sanitari, creació area salut Salnés
creació grup empresarial del làctic
mapa de titulacions campus universitari Orense
- La Rioja: criteris desenvolupament agrari i rural
cooperació al desenvolupament al Tercer Món
- Múrcia: creació centre de hemodonació
modificació llei electoral 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⁽⁶⁴⁾

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

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 es el cas de l'estructura del Consell i d'algunes de les 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.

És 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 és va constituir l'any 1994 com a òrgan consultiu i de participació, depenent del Departament de Medi ambient i en formen part vint-i-set membres. A 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 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"⁽⁶⁵⁾

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 al 1989, es va

⁶⁴. Olivan, " La iniciativa legislativa popular y el medio ambiente: El caso de la Ley aragonesa del Consejo de Protección de la Naturaleza", A Revista Jurídica de Navarra núm. 13, Pamplona, 1992. pàg.139-148; Memòria del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, 1994.

⁶⁵. Butlletí de la coordinadora popular en defensa de "El Rincón". La Orotava. 1994.

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

c) Navarra: Comissió arbitral dels conflictes mediambientals⁽⁶⁶⁾

Al novembre de 1990, la Coordinadora Lurraldeia, 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 l'Administració.

d) País Basc: l'autodeterminació⁽⁶⁷⁾

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".

⁶⁶. Premsa del 10 al 25 de novembre de 1990.

⁶⁷. BOPB, 27 de juliol de 1991.

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'empareda que el Tribunal Constitucional va rebutjar (STC 76/1994, de 14 de març).

En la presentació del recurs d'empareda 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 estima, que els drets de participació que l'ordenament dissenya són "un sistema de participació 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"⁽⁶⁸⁾.

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

e) País Basc: Carta de drets socials ⁽⁶⁹⁾

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 Guipuzcoa 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

⁶⁸. Té interès significar que el ponent de la Stca. del TC, fou Luis Lopez Guerra, que amb anterioritat (1983) escribia sobre els límits constitucionals establerts a la regulació de la ILP, que "hacen difícilmente viable esta forma de participación directa".

⁶⁹. Vegeu: Tríptic de presentació de la ILP. Premsa del 7 i 8 de gener de 1997.

extraordinaries, l'avançament de l'edat de jubilació i la substitució dels contractes temporals per fixos, mesures que proposen s'iniciïn a l'Administració basca, per estendre's posteriorment, al conjunt de les empreses. I una segona idea que consisteix en reconèixer el dret ciutadà, dret individual, a una renda social bàsica, equivalent al Salari Mínim Interprofessional, modificant-se 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 de l'estil de l'ecotaxa. Propostes que, segons els promotors, que per portar-les a terme, depenen principalment de la voluntat política.

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, es troba l'enfortiment dels moviments socials i ciutadans, amb l'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.

CAPITOL IV

4. La ILP a Catalunya

La Cambra Catalana en la seva IV legislatura ha aprovat la llei reguladora de la ILP, amb data de 15 de març de 1995⁽⁷⁰⁾.

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 considerades per a la seva tramitació.

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 de crear una ponència, si bé aquesta «Decau per finiment de legislatura».

Finalment, dins de 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 lluar els acords de la Comissió i la necessitat de l'aprovació de la Proposició de llei.

El debat parlamentari mostra la posició dels parlamentaris, front a qui es el titular de la sobirania popular.

Per el 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".

⁷⁰. Vegeu apèndix: 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'enten "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 les quals s'han d'incloure "lístes electorals obertes fins la utilització freqüent de la consulta popular i el referèndum".

És de 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 es "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 ampliament sentits" i "que no són recollits per cap grup parlamentari" tot 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, per al 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"⁽⁷¹⁾.

Finalment el representant de CiU, reconeix el retard de deu anys en l'aprovació de la llei per "manca de voluntat política", al 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 acollit?"⁽⁷²⁾.

El retard de l'aprovació de la llei, que ha fet que sigui l'última CA que hagi desenvolupat la regulació de la llei, establin el seu reconeixement, ha estat com ja s'ha mencionat, la manca de voluntat política, en el sentit que la sobirania popular

⁷¹. Vegeu: Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, 15 de març de 1995, pàg. 6434.

⁷². Vegeu: Diari de Sessions del Parlament, 15 de març de 1995, pàg. 6435.

ja es troba expresada 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 parlamentaria.

4.2. El contingut de la llei

La llei catalana no se surt del que ha estat la regulació d'altres CC.AA., 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 ptes.

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 favorable de la unanimitat 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, aprovant-se 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 establien 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 a 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 prorrogable 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 recollit 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 en **Rafael Ribó** ⁽⁷³⁾, "...aquesta mancança es 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 CA, queda plenament reflectit en l'exposició de motius, quan diu: "...ahora que procura mantenir 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".

Podrà 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.

⁷³. Entrevista realitzada el 22 d'abril de 1996.

4.4. L'exercici pràctic

a) Creació d'un servei psiquiàtric d'urgències a domicili ⁽⁷⁴⁾

Dins d'aquests requisits s'inclou la primera proposta després, d'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'exercitar el dret a la ILP.

La Proposició promoguda per l'Associació per a la Rehabilitació del Malalt Psíquic (AREP), de la qual la Comissió Promotora 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", posteriorment la Mesa de la cambra va demanar diversos aclariments sobre els components de la Comissió Promotora, finalment la Mesa va Dictaminar la inadmissió 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 que s'el precisi. 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, ampliant-se posteriorment, fins arribar a les 67.000 signatures.

La Proposició no podrà tramitar-se per ILP⁽⁷⁵⁾, en aquest cas no ens trobem davant d'un límit material de la llei, sinó formal, els requisits a complimentar alhora de la presentació d'una proposició, mostra les dificultats i limitacions a l'exercici pràctic d'aquesta institució que es pretenia 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, que pretén la modificació de la llei de residus de 1993, excloent la valorització energètica, que comporta la incineració.

⁷⁴. Vegeu: Exposició de motius i proposta articulada presentada per AREP. Premsa 14 de febrer de 1997.

⁷⁵. La proposició ha obtingut el suport de diversos grups parlamentaris i es podrà tramitar com a llei.

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 què 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, i així com importants grups de pressió econòmica, s'han manifestat a favor de la incineració.

CAPÍTOL V

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 CA a excepció de Castella i 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, concebint i dotant a la participació directa dels ciutadans 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 pel 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 com a 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 al si de les formacions polítiques amb representació parlamentària.

En canvi, aquest afany indiscutible d'interacció dins del 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 que pot dinamitzar la tasca legislativa.

Cautela que ha regit el desenvolupament de la normativa a les CA, limitacions fonamentals per raó de matèria, al especificitar límits concrets establerts a les lleis autonòmiques reguladores de la ILP, afermant el caràcter subsidiari de la participació directa establert a la norma estatal.

Caràcter subsidiari del subjecte on hi recau la sobirania, el poble, al que correspon el Poder Constituent i del que 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⁽⁷⁶⁾, fet que ha estat qualificat per sectors de la Doctrina com "ficció constitucional".

Tot indica la necessitat de reformar la llei per tal de fer possible i viable la participació del ciutadà⁽⁷⁷⁾.

En aquest equilibri entre democràcia directa i democràcia representativa, es fa necessari 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 en la preocupació i compromís en la vida pública col·lectiva, de la qual cada cop avui en dia queda més i més allunyada.

⁷⁶. J. de Esteban, L. López Guerra, El régimen constitucional español, vol. I, Madrid, 1983, pàg.90.

⁷⁷. Per una anàlisi permenoritzat de modificacions articulades a la llei orgànica de la ILP, vegeu: Perez Sola, "Algunas propuestas para la reforma de la Ley orgànica de Iniciativa Legislativa Popular", V Jornadas de Derecho Parlamentario. Madrid, 1994.

IIIa. 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.

En l'àmbit europeu trobem que **Portugal** només 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 aquesta institució, i en aquesta mateixa situació es troben **Noruega** amb la reforma de 1975, **Rússia** amb la nova Constitució de 1993.

En canvi sí que es reconeix la ILP a diversos **Länder d'Alemanya**, a **Austria**, **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 a **Argentina**, de l'any 1994, 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 en què es troba reconeguda la institució de la ILP, aprofitarem per conèixer algunes experiències pràctiques, 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⁽⁷⁸⁾.

⁷⁸. Vegeu referències bibliogràfiques.

Referèndum constitucional: Inclòs dins de l'ar.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⁽⁷⁹⁾: 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 a 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 present 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 hi 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.

⁷⁹- Vegeu nota núm. 22. Per la nostra anàlisi farem servir la tipologia emprada per PierVincenzo Uleri, Le forme di consultazione popolare nelle democrazie: Una tipologia, A Rivista Italiana di scienza politica núm 2, Bologna, 1985, pàg.205 i ss.

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 art.7 i 8.

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 du a terme el segellat dels 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 de 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 de jutjat o del Tribunal de la circumscripció on estigui el municipi i caldrà que estigui inscrit l'elector en les llistes electorals o 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. L'autenticació pot ésser col·lectiva, full per full, i, en aquest cas, ha d'indicar el nombre de signatures contingut en el 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 el llistat 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 per 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, només direm que 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 presupostàries, l'amnistia i l'indult i,

l'autorització i ratificació de tractats internacionals, queda reservat a l'Estat la tutela d'alguns aspectes fonamentals⁽⁸⁰⁾, fent extensiva les limitacions a les disposicions que produeixin efectes relacionats amb l'àmbit de les matèries recollides a l'art.75 de la Constitució⁽⁸¹⁾.

6.1.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⁽⁸²⁾.

Finalment, introduir 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.

6.1.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

⁸⁰. Temistocle Martines, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1992, pàg. 402.

⁸¹. Nicolas Perez Sola, "Los referendun abrogativos del 18 de abril", A *Revista de Estudios Políticos* núm. 82, Madrid, 1993, pàg. 206.

⁸². Cheli i Caretti, "El proceso legislativo en Italia", A *Revista española de derecho constitucional*, Madrid, 1986, pàg. 221.

com, per exemple, organitzacions sindicals i organitzacions i associacions amb representació regional⁽⁸³⁾.

La ILP recollida en els estatuts regionals atribueix la capacitat a cert nombre d'electors,

Basilicata	art.64	2.000
Lazio	art.28	5.000
Liguria	art. 9	5.000
Lombardia	art.56	5.000
Marche	art.44	5.000
Molise	art.32	2.000
Piemonte	art.50	8.000
Puglia	art. 1	15.000
Toscana	art.75	3.000
Trentino-Alto	art. 2	1.500
Veneto	art.38	5.000

i als Consells provincials i municipals de presentar propostes de llei⁽⁸⁴⁾.

Les limitacions expresades a la llei estatal, cal afegir les formulades a l'estatut regional, sent les més exteses les que fan referència al marc competencial de la regió, així com, les referents a matèries tributàries i presupostàries.

El desenvolupament legislatiu i l'exercici pràctic de la ILP i del referèndum abrogatiu a les regions italianes ha estat qualificat de decebador⁽⁸⁵⁾, producte de l'actitud de recel, regulant-se restrictivament per part dels partits polítics per evitar, mitjançant impediments burocràtics, la disminució del seu exercici.

6.1.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.

⁸³. Paolo Biscaretti, "Los ordenamientos jurídicos territoriales dependientes del Estado", A Derecho Constitucional, Madrid, 1987, pàg. 649 i ss.

⁸⁴. Vegeu: Referència bibliogràfica.

⁸⁵. G.Rizza, "La partecipazione popolare: lineamenti costituzionali", A Scritti in onore di Edigio Tosato, Milano, 1982, pàg. 876.

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

En aquells moments fou la Democràcia Cristiana, amb el suport dels republicans i liberals, els partidaris de la regulació positiva de les institucions participatives. En canvi, per part dels grans partits de masses d'esquerra, socialista i comunista, l'actitud fou la contrària, reflectint un excés de parlamentarisme, des d'una concepció jacobina de la sobirania popular⁽⁸⁶⁾.

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 a aquests partits, els partits polítics són el garant exclusiu de la sobirania popular.

Per al 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 per el PCI el "poble es troba representat per els 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 progressites"⁽⁸⁷⁾.

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

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 va configurar com una concessió mútua⁽⁸⁸⁾. La voluntat per part 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

⁸⁶. Fulco Lanchester, La Innovación institucional forzada. El referendun abrogativo, entre el estímulo y la ruptura, A Revista de Estudios Políticos núm. 78, Madrid, 1992, pàg. 16.

⁸⁷. Cesareo Rodriguez-Aguilera, "Los efectos del referendun abrogativo", A Revista de Estudios Políticos núm. 59, 1988, pàg. 111.

⁸⁸. Paolo Armaroli, Referendun abrogativo e classe política, A Rivista Italiana di scienza política, Bologna, 1974, pàg. 561 i ss.

i el referèndum abrogatiu, la qual cosa va conduir a una tramitació parlamentària sense entrebancs, de la Llei de divorci, si bé en posterioritat diversos grups catòlics recolzats per la DC proposaren l'abrogació de la llei, sense èxit. L'interès de la DC per les institucions de la democràcia directa finalitza al conquerir la majoria governamental.

6.1.d) La pràctica del referèndum abrogatiu i els partits polítics (Taula 5)

Als anys 70 els partits polítics tradicionals varen promoure, si bé no oficialment, la petició referendària: aquesta 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. Als anys 78 i 81 foren sis les peticions efectuades pel Partit Radical que van comportar un seguit de propostes referendàries, que, 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 abrogatiu⁸⁹). 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 Magistratura⁹⁰).

Als 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 electoral⁹¹) promogudes per comitès ad hoc: Corel, Corid, i del PR corresponents a la regulació dels mitjans de comunicació.

⁸⁹. Massimo Luciani, L'ammisibilità del referendum sul "taglio" della scala mobile, A Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, Milano, 1985, pàg. 178 i ss.
PierVincenzo Uleri, The Deliberative Initiative of June 1985 in Italy, A Electoral Studies núm.3, Bristol, 1985, pàg. 271 i ss.

⁹⁰. Roberto Cartocci, "Il Referendum sulla responsabilità civile dei magistrati", A Rivista Italiana di scienza política núm.1, Bologna, 1988, pàg. 41 i ss.

⁹¹. Gaetano Azzariti, "Referendum, leggi elettorali e Parlamento, A Giurisprudenza Costituzionale vol.I, 1995, Bologna, 1995, pàg. 88 i ss.

Fins a l'any 1990 les propostes de referèndum abrogatiu, foren 40, d'elles el PR en va promoure 27 propostes de referèndum, la Democràcia Proletària vuit, els Verds set, el PSI cinc i el PCI tres; d'aquestes, set foren promogudes per diversos moviments de contingut i ideari divers⁽⁹²⁾.

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 que s'ha d'afegir una nova fractura, garantista en defensa de drets civils⁽⁹³⁾.

Les fractures italianes s'embranquen amb les dues subcultures tradicionals, la subcultura "blanca" 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 contraries als postulats de la DC. Aquest fet contrasta, contràriament, a l'homogeneïtat de la subcultura roja controlada pel PCI-PDS⁽⁹⁴⁾.

La fragmentació de la subcultura blanca, senyala 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⁽⁹⁵⁾. Els drets populars es desenvolupen inicialment en els cantons a partir 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.

⁹². Pier Vincenzo Uleri, "Dall'instaurazione alla crisi democratica. Un'analisi in chiave comparata del fenomeno referendario in Italia (1946-93), A Democrazie e Referendum, Laterza, 1994, pàg.390 i ss.

⁹³. Diamanti i Riccamboni, "Il voto referendario un'analisi tipologica, A Il Progetto, Bologna, 1992, pàg. 93 i ss.

⁹⁴. Riccamboni, L'identità esclusa. Comunisti nella subcultura bianca, Liviana, Torino, 1992.

⁹⁵. Vegeu referències bibliogràfiques a: Aubet, Delley, Kobach, Ferrando, entre d'altres.

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 de l'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 duració limitada) se sotmeten a referèndum facultatiu abrogatiu si la seva duració és superior a un any. En canvi els decrets urgents que derogen la Constitució i que s'han adoptat per més d'un any són sotmesos a referèndum obligatori. Aquestes noves disposicions són adoptades en reacció a l'abús que feia el Parlament de la clàusula d'urgència, per tal d'evitar d'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 matèria de reforma constitucional es troba en 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 està 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.

6.2.a) 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 està prevista per 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⁽⁹⁶⁾.

En sentit contrari a les mesures que restringeixen la participació, està previst 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'avions de guerra o la construcció de centrals nuclears⁽⁹⁷⁾, és a dir, opcions que puguin representar un nivell de despesa pública molt elevada, en el qual sigui necessari un ampli consens social. La incorporació d'aquesta nova modalitat de referèndum en l'àmbit presupostari, s'enmarca en la política de reducció del dèficit públic.

6.2.b) La Iniciativa legislativa popular

L'origen del referèndum facultatiu ho trobem en l'any 1874, en canvi la ILP en matèria constitucional queda recollit 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

⁹⁶. Réforme de la Constitution fédérale, Département fédéral de justice et police, Berna, 1995, pàg. 11.

⁹⁷. Andreas Ladner, Switzerland, A European Journal of Political Research, Bristol, 1996, pàg. 477.

23 de març de 1962, la Llei General sobre Drets polítics de 17.12.1976, 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.

6.2.c) La iniciativa en l'àmbit federal

En matèria Federal és admesa la ILP subscripta per 100.000 ciutadans amb dret a vot, i amb la prescripció de recollir les signatures en un termini de temps no superior a 18 mesos, des de la publicació de la iniciativa al Buletí 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 de 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 la modificació de determinats articles de la Constitució, art.121.2 de la Constitució, pot ser feta en termes generals o en forma redactada.

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 redactada, aquesta ha de ser exposada al vot popular i dels cantons però el Parlament pot proposar un contraprojecte que se sotmetrà a votació popular, simultaneament 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.

6.2.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 "sí" 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, la denominada "de la iniciativa pura" consistia a contestar dues preguntes:

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

Les paperetes que contenien un sí o un no a cada una de les preguntes eren vàlides, al igual que les que contenien dos no, i s'anul.laven les que contestaven amb dos sí.

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 que donava lloc al rebuig constant de les iniciatives i els contraprojectes, en moments en que semblava que la majoria era partidària del canvi⁹⁸). Exemple: votacions de 8.12.74 sobre l'assegurança de malaltia i accidents, de 21.3.76 sobre la participació dels treballadors, de 25.9.77 sobre protecció de l'arrendatari, de 28.9.86 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?

⁹⁸. Jean-François Flauss, Le nouveau mode de vote sur l'initiative populaire, A Revue du Droit public et de la science politique en France et a l'Étranger, núm.6, Paris, 1988, pàg. 1555.

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, sent la resposta a la pregunta subsidiària la que 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 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 Federal⁹⁹).

6.2.e) La pràctica de la ILP

a) 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, essencialment 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. 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

⁹⁹. Jean-François Flauss, op. cit, pàg. 1571.

el restabliment dels drets democràtics, seriosament limitats en ocasió del primer conflicte mundial i la crisi econòmica⁽¹⁰⁰⁾.

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.

b) augment de la pràctica i èxit de les iniciatives

A partir de mitjans dels 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 es l'única explicació, ja que posteriorment es va introduir el 1977 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⁽¹⁰¹⁾.

La crisi econòmica a partir de l'any 1974 suscita iniciatives d'àmbit socioeconòmic i de caràcter post-materialista, promogudes des de l'esquerra (**Taula 10**), donant-se un percentatge tant en el referèndum (mecanisme tradicional d'utilització de les forces conservadores), com per l'iniciativa, de caire progressista. Cert canvi dels temes d'interès, relacionat amb els valors postmaterialistes als anys 70-80.

¹⁰⁰. Jean-Daniel Delley, *La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes*, A Pouvoirs núm.43, ^Paris, 1987, pàg. 107.

¹⁰¹. Hanspeter Kriesi, "La lunga e complessa vicenda della Confederazione Elvetica", A *Democrazie e Referendum*, Laterza, 1994, pàg. 68.

Especialment l'ecologisme. Un terç de les iniciatives entre el 74 i 93 tenen relació amb l'ecologia (Taula 11). Aquestes iniciatives progressistes plantejen aspectes, contraris al status quo, de naturalesa social, emancipatòria i universalista, els resultats confirmen un percentatge elevat de proposicions progressistes, significativa pel que fa a l'ús del referèndum, utilitzat tradicionalment per les forces conservadores.

Suïssa no es aliena al conservadorisme que es dona a partir dels anys 70, la qual porta a que des d'un altra perspectiva ideològica, es dóna la proliferació de grups de ciutadans i grups d'interès, que defensen interessos particularistes i tradicionalistes⁽¹⁰²⁾.

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 guanya 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 progressat.

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 en canvi a nivell Federal en aquest mateix període, l'èxit fou nul⁽¹⁰³⁾.

De l'anàlisi efectuada de 137 votacions federals⁽¹⁰⁴⁾, 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.

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.

¹⁰². Kris W.Kobach, "Switzerland", A Referendums around the world, London, 1994, pàg. 144.

¹⁰³. Hanspeter Kriesi, op.cit, pàg. 69.

¹⁰⁴. Yannis Papadopoulos, "Les votations fédérales comme indicateurs de soutine aux autorités", A Elites politiques et peuple en Suisse, Lausanne, 1994, pàg. 113-160.

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 estaven 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 es fins al 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 paraitzar 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 nacional, 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 pretenia establir "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.

c) 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 Constitució¹⁰⁵. La ILP va ser rebutjada per un 65,8 % en contra i recolzada per un 34,2 % amb majories negatives dels 24 dels 26 cantons amb una participació del 52,3 % de l'electorat, que representava una participació elevada respecte a

¹⁰⁵. René Levy, Votes populaires et disparités contextuelles en suisse, A Revue française de science politique, París, 1990, pàg. 586 i ss.

altres iniciatives. La iniciativa va ser proposada pels sindicats i recolzada 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'esquerreres per convèncer altres segments populars.

En comparació amb la votació de 1976, sobre el mateix tema, les taxes 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.

El 20 de febrer de 1994 calia decidir sobre cinc temes relacionats amb el transport¹⁰⁶). 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 muntanyoses 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 7¹⁰⁷).

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 està fixat en 65 anys). La llei va

¹⁰⁶. Jean-François Aubert, *Leçons Suisses*, A- Pouvoirs núm. 77, Paris, 1996, pàg. 128.

¹⁰⁷. Keesing's Record of World Events, 1994, pàg. 39879.

ser acceptada, sobretot pel progrés que portava en altres punts en 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⁽¹⁰⁸⁾.

d) 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"⁽¹⁰⁹⁾. 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⁽¹¹⁰⁾.

El "Groupe pour une Suisse sans armée" va comptar amb 5.000 voluntaris i 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 principis 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.

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 al veure que la campanya trencava els límits de la marginalitat el varen recolzar els últims dos mesos.

La iniciativa va comportar tensions dins de les diverses organitzacions, entre els partidaris de recolzar la iniciativa i els detractors, creant-se grups interns de recolzament de la iniciativa, i en el cas del Partit socialista, a donar llibertat de vot.

¹⁰⁸. Andreas Ladner, Switzerland, A European Journal of Political Research, Bristol, 1996, pàg. 476.

¹⁰⁹. Paolo Gilardi, A Inprecor núm 74, Madrid, 1990, pàg. 31 i ss.

¹¹⁰. Keesing's Record of World Events, 1988, pàg. 35667.

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

Però 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⁽¹¹¹⁾.

Aquesta també era l'expressió de les votacions simbòliques efectuades a les escoles, on els joves sense edat de vot, expressaren la seva 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 recances i sens dubte els enemics de la iniciativa, especialment l'exèrcit.

e) 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 que es troben fora del sistema parlamentari puguin influir. La ILP és una forma d'incidir i al mateix temps, a certs grups, els pot permetre entrar en el sistema parlamentari de consens, com ha estat el cas dels Verds⁽¹¹²⁾.

La ILP a Suïssa ha estat tradicionalment un instrument utilitzat en un principi per -socialdemòcrates i comunistes-, més tard per Els Verds i més 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 es va utilitzar per als Partits polítics per aconseguir una presència governamental o veure introduïts els seus criteris sense tenir una majoria suficient per a la seva aprovació. Això representa un seguit

¹¹¹. Yannis Papadopoulos, op.cit, pàg. 10.

¹¹². Kris W.Kobach, op.cit, pàg. 132.

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⁽¹¹³⁾.

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 tota manera aquests tipus d'acords han decaïgut en els últims temps cosa que reflecteix l'enduriment del clima polític a Suïssa.

A partir dels anys 70 la taxa de retirada de les ILP cau en un 20 %: el clima polític s'endureix i els diversos promotors canvien i aquests no estan disposats a fer concessions.

f) 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 del subjecte promotor de les iniciatives, aquests ja no estan tan preocupats per prendre part en l'establiment polític com d'aconseguir l'èxit o un recolzament social de la iniciativa, la qual cosa porta als promotors a reafirmar-se en la seva iniciativa⁽¹¹⁴⁾.

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 en les que s'agrupen 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 són visibles després que tres iniciatives sobre pensions conduïssin a que el sistema de pensions fos considerablement ampliat en els anys 70⁽¹¹⁵⁾.

¹¹³. Kris W.Kobach, op.cit, pàg. 133.

¹¹⁴. Yannis Papadopoulos, Quel rôle pour les petits partis dans la démocratie directe?, A Annuaire Suisse de science politique núm. 31, Zürich, pàg. 131-150.

¹¹⁵. Kriesi, Hanspeter. Social movements and direct democracy". Comunicació al Congrés Mundial de l'ASIP, Berlin, 1994.

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, si bé 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.

En aquest sentit, 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 es molt limitada. Els mitjans 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 ha estat posats sobre la taula, i que han recollit preocupacions de divers signe ideològic i polític: el tema de la població estrangera a estat posat sobre 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 davant 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 què poques han estat les ILP acceptades per votació popular. Tot i això, el nombre de demandes no para de creixer, sobretot en 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 ⁽¹¹⁶⁾.

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

¹¹⁶. Vegeu referències bibliogràfiques: The Book of the States, Auer, Cronin, Magleby i Zimmerman.

Des de 1890 fins a la II^a 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 comú en els Estats de l'Oest. Això té a veure amb el fet que aquests Estats es varen articular políticament a finals de 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 són els que 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 dels cànons de la democràcia representativa.

6.3.a) Definició de la legislació directa

La Iniciativa permet als 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.

6.3.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 entre que es llança i finalitza i al procés a través del qual la mesura rep un títol oficial i es sumaritzada. Sobre límits temàtics alguns temes són exclosos del procés i en altres casos la mesura proposada es refereix a un sol tema.

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 els que ho fan, cosa que porta sovint a obrir un procés davant dels tribunals, perquè els proponents no estan d'acord amb el redactat, tot i que les possibilitats de guanyar el recurs són reduïdes.

6.3.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, Mississippí, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Dakota del Nord, Ohio, Oklahoma, Oregon i Dakota del Sud.

a) 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 s'aprova per una quarta part dels seus Diputats.

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

b) 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 exclosa 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.

c) 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'estar acompanyada d'un resum i un títol preparats pels iniciants. 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 hagin 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.

d) les signatures

Igual que en el cas de demandes de referèndum, el nombre de signatures exigít 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 Mississippí, 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, Mississippí, 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.

e) els terminis

S'estableixen dos tipus de terminis. El primer termini mínim es dona 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 dona 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.

f) 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 es necessita 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.

6.3.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 està 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 Columbia.

a) 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.

f) 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 es necessita 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.

6.3.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 està 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 Columbia.

a) 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.

b) 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 Columbia, 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.

c) 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 i ni tant 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 Columbia.

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.

d) l'aprovació

A la majoria dels Estats la iniciativa s'accepta quan recull la majoria absoluta dels sufragis expressats, donant-se 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.

6.3.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⁽¹¹⁷⁾.

Diverses són les raons que motiven l'ús de la iniciativa. Algunes d'elles són: l'impacte de sensibilització que crea una campanya d'aquest tipus (com la campanya per la legalització de la marihuana a Califòrnia⁽¹¹⁸⁾, la Proposta 215, aprovada el novembre de 1996); el canvi 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⁽¹¹⁹⁾.

¹¹⁷. David B. Magleby, "I problematici sviluppi della recente esperienza statunitense, A Referendum around the world, London, 1994, pàg. 89.

¹¹⁸. El País, 7.11.96 i 11.12.96.

¹¹⁹. David B. Magleby, op.cit, pàg. 90.

La Iniciativa té un ús molt estés. 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⁽¹²⁰⁾, si bé moltes iniciatives que es promouen no arriben a la seva fi.

Tots els corrents ideològics la utilitzen, com ho mostra que en el període que va de 1977 a 1984 es presentessin 199 iniciatives de les quals 79 van ser recolzades pels demòcrates, 74 pels republicans i 46 no han estat classificades ideològicament⁽¹²¹⁾.

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 eren en les que més diners es gastaven, 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 elles.

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 de realitzen avortaments, concretament a Arkansas, Colorado i Michigan⁽¹²²⁾.

Si bé també s'han produït un seguit de propostes de regulació del medi ambient, les "Big Green"⁽¹²³⁾, presentades a quatre Estats: Califòrnia (Proposició 128), Washington, Oregon i Missouri, recolzades 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

¹²⁰. Jean-Pierre Lassale, Le référendum aux États-Unis, A Pouvoirs núm.77, París, 1996.

¹²¹. Thad.L.Beyle, State Government; CQs guide to current issues and activites 1989-1990, Washington, 1985, pàg. 21.

¹²². Keesing's Record of World Events, 1988.

¹²³. Keesing's Record of World Events, 1990, pàg. 37847.

una reducció del 20 % d'emissions de diòxid de carboni cap a l'any 2000, prohibició d'extreure petroli del mar, reforestació de boscos, prohibició de fertilitzants, impost per contaminació, entre d'altres⁽¹²⁴⁾.

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, als anys 20 qüestions relacionades amb l'Administració de l'Estat. Als anys 30 temes econòmics com per exemple, pensions per a la vellesa. Als anys 60 Drets civils - 1964: mesures antidiscriminatòries, transport escolar als barris negres, pena de mort-. Als 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 per 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⁽¹²⁵⁾.

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 a Califòrnia, Georgia, Oregon i Wyoming; la protecció de les víctimes a Alaska, Idaho, Illinois, Ohio i Utah; l'eutanasia a Oregon; la duració dels càrrecs polítics electius per als Estats de Idaho, 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⁽¹²⁶⁾.

Les dones també són protagonistes freqüents en temes referits a l'avortament (la llibertat reproductiva) i sempre en aquest cas, als 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 a altres Estats a proposar-la. Aquest és el cas de la famosa proposició 13 de Califòrnia consistent

¹²⁴. Keesing's Record of World Events, 1990, pàg. 37847.

¹²⁵. Eugene C.Lee, California, A Referendums: a comparative study of practice and theory, Washington, 1980, pàg. 87 i ss.

¹²⁶. Jean-Pierre Lassale, op. cit, pàg. 158.

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".

6.3.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 desatar un discurs antiimmigrant, recolzat pel candidat republicà a les eleccions del 8 de novembre de 1994, aconseguint la victòria electoral, que tradicionalment havia estat en mans dels demòcrates.

El contingut de la proposta 187 de Califòrnia incloïa mesures per a desanimar la immigració; particularment la prohibició de que els immigrants il·legals rebesin serveis socials finançats per fons públics; la prohibició de rebre serveis mèdics no urgents, també sostinguts amb fons públics; i en referència a l'educació la prohibició d'assistir a les escoles d'educació primària, mitja i superior i a les universitats públiques (referència pressa d'un estatut de Texas que retenia els fons per a l'educació d'indocumentats i facultava als districtes escolars locals a negar la inscripció a immigrants indocumentats. El cas conegut com *Pyle vs. Joe*, va dur a la Cort Suprema al 1982 a anul·lar l'estatut texà), per últims sancions per fer-ne ús o elaborar documentació falsa¹²⁷).

La llei que resultà de la proposta aprovada el 8 de novembre de 1994, conté un conjunt de modificacions a instruments legislatius com el: Codi Penal, Codi de Beneficiència 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.

Diverses organitzacions hispanes varen plantejar recursos d'impugnació, resultan que diversos tribunals es pronunciaren en contra de la llei aprovada per iniciativa popular. En aquest mateix sentit la protesta fou prou extensa en diverses ciutats com a 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 principis d'octubre s'implantà a la frontera entre Califòrnia i Baixa Califòrnia (Mèxic), l'operació Guardià, consistent

¹²⁷. El País, 11.11.94.

en enfortir als cossos de la Patrulla fronterera amb l'objectiu d'impedir l'accès i retornar el major nombre de treballadors migrants. La definició de la política migratoria es potestat sobirana d'un estat. En diversos punts del territori mexicà s'instrumentalitza la rèplica a l'Operació Guardià, l'Operació Dignitat⁽¹²⁸⁾, consistent en promoure entre els fronteres mexicans de visitar durant certs dies California, no realitzar compres de productes fabricats per empreses que recolzaren la proposta 187, o el boicot de centres turístics i indústries en els que hi ha una forta presència de treballadors il·legals, com es el cas de Disneylandia.

La votació favorable a la proposta 187, fou del 59% a favor, i del 41% en contra. Una votació elevada que reflexa els sentiments antiimmigrants, tot i que s'ha de tenir en compte que la meitat de ciutadans que integren el padró electoral no va participar, si bé per no dur-se a engany un 15% dels votants a favor de la proposta són hispans.

6.3.g) Industry Initiative

En els darrers anys hi ha hagut una gran expansió i professionalització de la indústria de la iniciativa. El màrqueting es fa imprescindible i s'ha creat l'anomenada "Industry Initiative"⁽¹²⁹⁾, empreses especialitzades que garanteixen l'èxit de la proposta. La Indústria de la Iniciativa no solament participa en la recollida de signatures, també en la realització de les campanyes i en la pròpia 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 porta a que les iniciatives, per aconseguir el seu 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'ú per cent dels sindicats⁽¹³⁰⁾.

¹²⁸. Ricardo Méndez, La Iniciativa 187 del Estado de California, A Boletín Instituto de Investigaciones Jurídicas núm.82, México D.F., 1994.

¹²⁹. David B. Magleb, op. cit, pàg. 255.

¹³⁰. Kehler i Stern, Initiatives in the 1980s and 1990s, A The Book of the States, Kentucky, 1994, pàg. 282.

professional de signatures i a delimitar la despesa, que malgrat tot, no han prosperat⁽¹³²⁾.

El poder judicial, per la seva banda, té un paper supervisor. És flexible a l'hora d'admetre que els Estats adoptin la legislació directa però al mateix temps sovint declara anticonstitucionals mesures adoptades en votació⁽¹³³⁾.

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 límitacions 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⁽¹³⁴⁾. Campanyes espectaculars, centrades en un líder carismàtic, on el valor primordial són els interessos econòmics i polítics dels grups d'interessos.

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⁽¹³⁵⁾.

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.

6.4.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.

¹³². Kehler i Stern, op.cit, pàg. 287.

¹³³. Andreas Auer, Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis, París, pàg. 103.

¹³⁴. Auer, op. cit, pàg. 141 i ss.

¹³⁵. Vegeu referències bibliogràfiques: Aubet, Ferrando i Jimenez de Cisneros.

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. És necessari, 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 en els articles 73,74,75 i 76.

6.4.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'aprovava, els promotors podrien convocar un referèndum de iniciativa popular recollint un milió de signatures. La proposta va ser rebutjada⁽¹³⁶⁾.

En canvi en alguns länder és factible la ILP. La ILP està prevista en les Constitucions de: Baden Württemberg (art.59), Baviera (art.74), Bremen (art.70), Hesse (art.124), Nord del Rin-Westfàlia (art.68), Renania-Palatinat (art.109), Sarre (art.99) i Schleswing-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 que tenen dret a votar, en canvi a Sarre i a Nord Rin-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 Rin-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.

¹³⁶. Die Grünen, Manifest direkte demokratie, Offenburg, 1985.

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 a Bremen les modificacions de la Constitució requereixen el referèndum obligatori. El referèndum sobre aquestes modificacions és facultatiu a Nord del Rin-Westfàlia i a Baden-Württemberg. Si a Baviera, Hesse i Nord del Rin-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 Schleswing-Holstein, elaborada a finals de 1990, preveu la ILP i el referèndum proponent. Per fer efectiva la ILP s'hauran de recollir el 5 % de signatures dels electors en sis mesos.

6.4.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 Länder 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 es 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 a 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 100.000, la meitat i la sexta part dels electors de tres Länder⁽¹³⁷⁾.

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 austriac està constituït per els ajuntaments, que solament tenen funcions executives, la distribució de competències entre els diferents 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, Salburg i el Tyrol s'han dotat no solament de ILP i referèndum sobre projectes de llei aprovats pel parlament sino també (excepte Tirol) el veto popular, es a dir, el referèndum organitzat per iniciativa de cert nombre d'electors contra una votació legislativa de la Dieta. 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 de l'organització dels Ajuntaments mecanismes de

¹³⁷. El sistema polític de Àustria, Cancillería Federal, Viena, 1994, pàg. 11.

participació ciutadana als municipis, practicament a tots s'ha previst la ILP i/ o el referèndum.

Al costat de la ILP i el referèndum legislatiu es poden resenyar un gran nombre de mitjans de participació a l'administració.

La institució de la ILP queda recollida també 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 decisor 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 d'almenys 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 a una matèria regulable per llei federal.

No hi ha votació posterior, 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.

6.5.a) El procediment de la Llei d'iniciativa legislativa del poble

L'art.46.1 estableix que serà una llei específica la que regulara el procediment de la ILP, aquest es troba 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, és el ministre de l'Interior el que 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 xilings per a les despeses. (Nota: Aquesta transformació de la ILP en iniciativa de Ps. s'ha criticat dient que traspasa els límits raonables entre els elements de la democràcia representativa i de participació directa).

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 assenyalava l'art.3.2 sigui vàlida si en comptes d'estar recolzada 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 länd.

La segona fase, el recompte de vots necessari per al recolzament 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.

6.5.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 plantejament durant un cert lapsus de temps equivalen al recolzament dels electors inscrits.

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 potser 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 son impugnats la ILP s'ha de transmetre al govern del Länd que esta obligat a tramitar-ho com a projecte de llei. A Voralberg es regula un aspecte especial, per les ILP recolzades per més del 20% de l'electorat. si son rebutjades pel parlament han de ser oglibatoriament sotmeses a votació en un referendum decisor

aquest no es unic cas de la regulació d'un referendum a iniciativa de l'electorat. Hi han altres suposts que lleis adopadesper la dieta han de ser sotmesos a referendum public abans de la seva promulgació.

En tots els Länder hi han materies legislatives excloses de referendum que en general son l'execució de les lleis federals

Altres mecanismes de participació directa s'han introduit en altres Lander aixi que els ciutadans abans de la parovació d'un projecte de llei els ciutadans poden fer observacions i critiques al govern, es tracta d'un procediment de consulta sobre projectes de llei i d'informació ciutadana abans de la seva aplicació.

6.5.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⁽¹³⁸⁾.

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

¹³⁸. Stefan Hammer, "Participation directe du citoyen a la vie politique en Autriche", A Revue du Droit public et des sciences administratives, Bruxelles, 1986.

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: 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 a celebrar el 1995.

Fins al 1977 varen ser aprovades tres ILP: la que demanava una Llei Federal sobre la Radio Nacional Austríaca, l'estatut d'independència informativa (1964); Contra la introducció d'un any més d'escolarització en l'ensenyament superior (1969), i la introducció de la setmana laboral de 40 hores (1969).

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).

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 Länd 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.

Volem ressaltar dues ILP que han estat rebutjades la que tenia com a objectiu l'any 1975 la derogació de la llei de plaços per 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 exigint de firmes¹³⁹.

El desenvolupament legislatiu dels instruments de participació directa introduïts en els länder no ha representat el seu exercici efectiu per part dels ciutadans. Al Tirolo no n'hi hagut cap aplicació des de 1964, data en què es va regular, ni a Salzburg des de 1958.

¹³⁹. Keesing's Record of World Events, 1992, pàg. 39209.

A Caríntia, la consulta i la ILP s'han aplicat un sol cop cada una després de la seva introducció l'any 1975; a Burgen-länd una sola ILP es va fer l'any 1984. La situació ha estat millor a la BaixaÀustria, 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 un llei que encara no està 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.

Una demanda d'iniciativa que afecti a 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 per el govern, la Dieta o mitjançant ILP requereixen l'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 part 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 referides 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 8è i 35, fer entrega de qualsevol petició davant les Cambres.

6.8.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:

- **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.

6.8.b) Projecte de reforma electoral

A 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⁽¹⁴⁰⁾. 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⁽¹⁴¹⁾.

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.

En referència a la ILP municipal aquesta ha de ser formulada per associacions i organitzacions, amb el recolzament 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, la proposta serà debatuda per la Cambra la qual pot acceptar-la rebujar-la.

De les diverses institucions de participació ciutadana, la única que ha tingut una plasmació pràctica ha estat la revocatoria del manament de l'alcalde, efectuant-se cinc referèndum revocatoris, dels cinc referèndums, quatre van resultar favorables a la revocació de l'alcalde⁽¹⁴²⁾.

¹⁴⁰. Vegeu: Principales puntos de acercamiento alcanzados en la Mesa para la Reforma electoral por el PRI, el PRD y el PT. Abril, 1996.

¹⁴¹. Conclusió de la Mesa de Reforma del Distrito Federal, 15.4.96.

¹⁴². Carlos Ayala, "La democracia venezolana frente a la participación política", A Revista del Centro de Estudios Constitucionales núm. 16, Madrid, 1993, pàg.

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.

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 de la realització d'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, vàlids 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 els 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 seva 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. És fa necessari 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 a participar al 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 senyala 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 a seleccionar i en molts casos limitar les demandes i estableix uns actors com a representants únics per a expressar-les.

La ILP permet de forçar les portes de les Cambres, de plantejar altres qüestions que no satisfan les autoritats. Permeten els ciutadans sortir al carrer, pronunciar-se.

La demanda d'ILP, si recull el nombre requerit de signatures, serà obligatòriament presa en consideració; es 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 a diversos països; la ILP ha estat l'ocasió per a 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 al 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 per part 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 interpel·lats; en segon lloc, una capacitat conflictual 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 pas suficients per a raonar a favor de la ILP. Aquests 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 per part de la Cambra els permeti retirar la demanda i aconseguir així un èxit indirecte, 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 propis 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 l'änder, cantó o comunitat autònoma, la ILP afavoreix la visibilitat dels partits d'àmbit territorial no estatal o federal. Altrament han reflectit els diversos 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 (Austria, Suïssa, EUA, Estat espanyol), tot i que en els darrers anys l'ús de la iniciativa s'ha vist reduït per aquest sector, en alguns països.

Així doncs, ens trobem davant d'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 sub-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 que fa referència a 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.

Soprèn, 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 el 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 el seu exercici efectiu per els ciutadans. Es fa necessari crear un ambient per el 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 a 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 senyala 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 l'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 reflecteixin 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 de modificar els actuals paràmetres per donar via lliure a la representació real de la ciutadania.

Una experiència que pot arribar a ser molt enriquidora.

TAULA 1. LA INICIATIVA POPULAR A LES COMUNITATS AUTONOMES

Comunitat Autònoma	Publicació	Nombre Signatures	Cens electoral (març 93)	% Signatures requerides	Control del procés	Termini i prorroga en dies de recollida de signatures	(1) Indemnització màxima a la Comissió promotora
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 Control	180+90	1.000.000
Astúries	BOPAP, 133 08.06.84	10.000	914.037	1,09%	Mesa assam. 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 assam. parla.	90	400.000
Castella la Manxa	BOCM, 20 21.05.85	20.000	1.311.103	1,52%	Mesa assam. parla.	90	1.000.000
Castella Lleó			2.085.009				
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
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 assam. 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
Pais Basc	BOPV, 145 21.07.86	30.000	1.720.751	1,74%	Junta electoral	120+60	2.000.000
Pais 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 assam. 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. LIMITS MATERIALS DE LA ILP A LES CA

Matèria	Comunitat autònoma
Sense competència legislativa de la CA	Totes
Naturalesa tributaria, pressupostaria i financera	Totes
Organització i funcions de les institucions d'autogovern	Andalusia, Aragó, Asturies, 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 bas 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 comuns de la CA i de les del Territori Històric basc	País basc
Desenvolupament bàsic del Estatut d'Autonomia que requereixin una majoria qualificada	Galícia i Navarra
Relatives al procediment de delegació o transferència de competències mitjançant llei orgànica	Asturies, Castella – La Manxa i La Rioja
Drets fonamentals i llibertats públiques reconegudes a la Constitució	Asturies 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

**TAULA 3. ESPECIFICITATS PROPIES
DE LES COMUNITATS AUTONOMES**

Comunitat Autònoma	Especificitats pròpies
Andalusia	Iniciativa dels ajuntaments 35 Ajuntaments o 10 quan reuneixin 75.000 electors
Aragó	Comissió Promotora mínim 5 membres: defensa la proposició en el Ple pot demanar la retirada de la proposició única CA específica nombre de firmes en funció de la població Junta de control: 3 Magistrats TSJA, degà Fac. dret Univ. Zaragoza, 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 Común 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 reuneixin 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 varis Ajuntaments reuneixin 10.000 electors
Navarra	No acceptació de la proposta, si comporta augment dels crèdits o disminució dels ingressos
Pais Basc	
Pais 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

TAULA 4. EXERCICI PRACTIC DE LA ILP

Comunitat Autònoma	Proposicions presentades	Admissió a tràmit	Sense reunir els requisits	Rebutjades	Materies rebutjades en debat parlamentari	Proposicions aprovades	Materies aprovades en debat parlamentari
Andalusia	2	1	1	1	Fons andalus 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'arxipièlag de Cabrera Parc N Prohibició d'incineració de residus	0	
Canàries	10	8	4	1	Consell de protecció dels animals	3	Vivendes 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	
Castellà Lleó							
Catalunya	1	0	1	0		0	
Extremadura	0	0	0	0		0	
Gàlícia	8	8	5	2	Conservació del patrimoni forestal Equiparació salarial del funcionari	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 la Regió 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

TAULA 5. REFERENDUM ABROGATIU A ITALIA
1974 - 1993

DATA	MOTIU DEL VOT ABROGATIU	PROMOTORS DE LA PROPOSTA	SI	NO	LLIBERTAT DE VOT
12.05.1974	DIVORCI	GRUPS CATOLICS	40,7% DC, MSI	59,3% PCI, PSI, PSIUP, PR, PSDI, PRI, PLI	CAP PARTIT
11.06.1978	LLEI REALE D'ORDRE PUBLIC	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 PUBLIC	PR	14,9% PR, NSU-PDUP, MSI	85,1% DC, PLI, PRI, PSI, PSDI, PCI	CAP PARTIT
17.05.1981	"ERGA STOLO" CADENA PERPETUA	PR	22,6% PR, NSU-DP, PCI, PSI	77,4% MSI, DC, PLI, PRI, PSDI	CAP PARTIT
17.05.1981	LLICENCIA 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 MOBIL DE SALARIS	PCI	45,7% PCI, DP, MSI	54,3% DC, PLI, PRI, PSDI, PSI, PR	CAP PARTIT
08.11.1987	RESPONSABILITAT CIVIL DELS MAGISTRATS	PLI, PR, PSI	80,2% PR, PSI, PLI, DC, PCI, PSDI, MSI	19,8% PRI, DP	CAP PARTIT
08.11.1987	COMISSIO ENCARREGADA DE FORMULAR L'ACUSACIO DELS MINISTRES	PLI, PR, PSI	85,1% PLI, PSI, PR, DC, PCI, PRI, PSDI, MSI, VERDI, DP	14,9% CAP PARTIT	CAP PARTIT
08.11.1987	LOCALITZACIO 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 IMPLANTACIO NUCLEARS	PR, VERDI, DP	79,7% PR, VERDI, DP, PCI, PSI, DC, MSI	20,3% PRI, PLI	CAP PARTIT
08.11.1987	PARTICIPACIO 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	AMBIENTALIST, VERDI, PR	92,2% PSI, PCI, VERDI, DP, PR, SINISTRA INDEPEN.	7,8% CAP PARTIT	(40,1%) DC, PRI, PLI
03.06.1990	US DELS CAÇADORS A FONTS PRIVADES	AMBIENTALIST, VERDI, PR	92,3% PSI, PCI, VERDI, DP, PR, PLI, SINISTRA INDEPEN.	7,7% CAP PARTIT	(40,9%) DC, PRI, PSDI
03.06.1990	US DE PESTICIDES A L'AGRICULTURA	AMBIENTALIST, VERDI, PR	93,5% PSI, PCI, VERDI, DP, PR, SIN. IND., PSDI, MSI	6,5% PLI	(38%) DC, PRI
09.06.1991	VOT DE PREFERENCIA MULTIPLE	COREL	95,6% PDS, MSI, PRI, PLI, VERDI, RIF. COMUNISTA, RETE, U. VALDOTAIN	4,4% PSDI, DP	(34,3%) DC
18.04.1993	SUPRESIO DEL MINISTERI DE PARTICIPACIO DE L'ESTAT	CORID	90,1% DC, PDS, PSI, PLI, PRI, LEGA NORD, RETE, MSI, VERDI, LISTA PANNELLA	9,9% CAP PARTIT	(5,4%) RIF. COMUNISTA
18.04.1993	REPRESENTACIO PROPORCIONAL ELECCIO DELS SENADORS	COREL	82,7% DC, PDS, (MAJORIA) PSI, LEGA NORD, PRI, PLI, PSDI, LISTA PANNELLA, VERDI (MINORIA)	17,3% RIF. COMUNISTA, RETE, MSI, VERDI (MAJORIA) SOCIALISTES, PDS, (MIN)	CAP PARTIT
18.04.1993	ELIMINACIO 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	ABOLICIO 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	COMPETENCIA DE LA USL EN MATERIA 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. COMUNISTA	(8,6%) LEGA NORD
18.04.1993	PENALITACIO US 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	FINANCIACIO ESTATAL DELS PARTITS POLITICS	LISTA PANNELLA	90,3% TOTS ELS PARTITS	9,7% CAP PARTIT	CAP PARTIT
18.04.1993	NOMINACIO DE DIRIGENTS DE CAIXES D'ESTALVI	CORID	89,8% DC, PDS, PSI, PSDI, PLI, PRI, LEGA NORD, RETE, VERDI, MSI, L. PANNELLA	10,2% CAP PARTIT	(5,6%) RIF. COMUNISTA

TAULA 6. REFERENDUM ABROGATIU A ITALIA, 1995

DATA	MOTIU DEL VOT	PROMOTORS DE LA PROPOSTA	SI	NO
11.06.1995	REPRESENTACIO SINDICAL I INDEPENDENCIA DE LES CONFEDERACIONS	PR	49,97%	50,03%
11.06.1995	REPRESENTACIO SINDICAL I INDEPENDENCIA DE LES CONFEDERACIONS DINS LES EMPRESSES	PR	62,1%	37,9%
11.06.1995	REPRESENTACIO SINDICAL DINS LA FUNCIO PUBLICA	PR	64,7%	35,3%
11.06.1995	ASSIGNACIO DE RESIDENCIA	PR	63,7%	36,3%
11.06.1995	PRIVATITZACIO DE LA TV PUBLICA	PR	54,9%	45,1%
11.06.1995	AUTORITAZACIO PER OBRIR COMERÇOS	PR	35,6%	64,4%
11.06.1995	RETENCIO AUTOMATICA DE LA COTITZACIO SINDICAL A LA NOMINA	PR	56,2%	43,8%
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	CONCESSIO DE CADENES DE TELEVISIO NACIONAL	ASSOCIACIONS D'ESQUERRA	44,3%	55,7%
11.06.1995	TRACTAMENT PUBLICITAT TELEVISIVA	ASSOCIACIONS D'ESQUERRA	43,6%	56,4%

TAULA 7. RELACIO DE LES PROVINCIES ITALIANES EN BASE AL PERCENTATGE DEL "SI" EN ALGUNS REFERENDUMS ABROGATIUS

Matèria	Províncies amb % del Sí elevat	%	Províncies amb % del Sí més baix	%
Divorci 1974	Benevento	64,3%	Livorno	22,3%
	Lecce	61,1%	Torino	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%
	Bergamo	58,5%	Bologna	26,8%
	Salerno	56,8%	Trieste	26,9%
	Padova	55,9%	Imperia	27,3%
	Verona	55,8%	Genova	27,5%
Finançament Públic Partits 1978	Messina	58,6%	Reggio Emilia	20,2%
	Catania	58,0%	Ravenna	21,5%
	Cagliari	57,7%	Modena	23,0%
	Palermo	57,7%	Siena	23,5%
	Reggio Calabria	57,6%	Ferrara	25,3%
	Trieste	56,7%	Forli	27,2%
	Matera	56,3%	Arezzo	27,8%
	Siracusa	56,3%	Pistoia	28,2%
	Sassari	55,7%	Bologna	28,6%
Ordre públic 1981	Nuoro	23,5%	Ravenna	8,7%
	Catanzaro	22,2%	Siena	8,9%
	Campobasso	21,7%	Reggio Emilia	9,0%
	Bolzano	21,6%	Modena	9,3%
	Benevento	21,4%	Ferrara	9,6%
	Isernia	21,3%	Livorno	9,7%
	Reggio Calabria	21,0%	Terni	9,9%
	Caserta	20,6%	Pistoia	10,0%
	Potenza	20,5%	Forli	10,4%
	Chieti	19,4%	Arezzo	10,4%
Escala mòbil 1985	Siena	61,4%	Bolzano	18,2%
	Livorno	61,1%	Sondrio	23,8%
	Firenze	57,1%	Vicenza	25,5%
	Reggio Emilia	56,8%	Cuneo	27,3%
	Pisa	56,7%	Bergamo	27,7%
	Modena	56,7%	Como	29,3%
	Pistoia	56,6%	Belluno	29,5%
	Agrigento	56,2%	Verona	31,1%
	Nuoro	54,5%	Trento	31,8%
	Napoli	54,4%	Udine	32,4%
Preferència única 1991	Genova	97,2%	Palermo	92,0%
	Napoli	96,9%	Campobasso	92,6%
	Sassari	96,9%	Potenza	93,1%
	Aosta	96,7%	Frosinone	93,1%
	Cagliari	96,7%	Isernia	93,2%
	Forli	96,7%	Rovigo	93,3%
	Imperia	96,7%	Enna	93,5%
	Ravenna	96,6%	Benevento	93,7%
	Savona	96,6%	Messina	93,7%
	Vicenza	96,5%	Chieti	93,7%

Font: Diamanti i Riccamboni, 1992.

TAULA 8. REQUISITS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA ALS CANTONS SUÏSSOS I A QUATRE CIUTATS

CANTO	NOMBRE SIGNATURES REQUERIDES (EN % ELECTORAL)		NOMBRE MAXIM DE DIES PER A LA RECOLLIDA DE SIGNATURES		SISTEMA ELECTORAL
	INICIATIVA CONSTITU.	INICIATIVA LEGISLAT.	INICIATIVA CONSTITU.	REFEREND. OPCIONAL	
GLARJS	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	P
BASEL-COUNTRY	0.87	0.87	0.87	-	P
URI	1.19	1.19	1.19	-	M
ZURICH	1.31	1.31	0.66	180	P
ZURICH-CITY	1.74	1.74	1.74	180	P
LUCERN	1.78	1.78	1.33	360	P
SOLOTHURN	1.85	1.85	0.93	540	P
SCHAFHAUSEN	2.08	2.08	2.08	-	P
BERNE	2.24	2.24	1.50	180	P
OBWALDEN	2.40	0.01	0.48	-	P
SCHWYZ	2.56	2.56	2.56	-	P
ST. GALLEN	2.88	1.44	1.44	90	P
THURGAU	2.97	2.97	1.48	180	P
BASEL-CITY	3.07	3.07	1.53	-	PQ (5%)
BASEL-CITY	1.6	1.6	0.8	-	PQ (5%)
VAUD	3.38	3.38	3.38	90	PQ (5%)
LAUSANNE	* (1)	*	7.69	*	PQ (5%)
ZUG	3.40	3.40	2.55	-	P
VALAIS	3.45	2.30	1.72	360	PQ (8%)
JURA	3.95	3.95	3.95	360	P
FRIBOURG	4.04	4.04	4.04	90	PQ (7.5%)
GRISONS	4.09	2.45	2.45	360	M
GENEVA	4.96	4.96	3.47	120	PQ (7%)
GENEVA-CITY	4.66	4.66	4.66	120	PQ (7%)
NIDWALDEN	5.00	0.00	5.00	-	P
TICINO	5.25	3.68	3.68	60	P
NEUCHATEL	5.85	5.85	5.85	180	PQ (10%)
MEAN	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 DOCUMENTACIO SOBRE LA DEMOCRACIA DIRECTA (C2D)

**TAULA 9. US DE LA DEMOCRACIA DIRECTA A SUÏSSA
1848 – 1990**

ANY	REFERENDUM OBLIGATORI			REFERENDUM FACULTATIU			INICIATIVA						
	N	A	R	LL	N	A	R	N	RE	V	A	R	
1848-74	11	2	9										
1875-80	1	1	0	63	8	3	5						
1881-90	4	3	1	75	8	2	6						
1881-1990	9	6	3	74	10	3	7	5	-	5	1	4	
1901-10	4	3	1	59	4	3	1	4	1	3	1	2	
1911-20	8	8	0	57	3	2	1	8	-	8	3	5	
1921-30	9	7	2	94	5	1	4	8	1	7	1	6	
1931-40	5	5	0	73	9	2	7	21	12	8	-	8	
1941-50	5	3	2	104	7	4	3	11	3	8	-	8	
1951-60	18	12	6	202	11	4	7	23	13	9	-	9	
1961-70	12	10	2	209	8	4	4	16	8	7	0	7	
1971-80	40	30	10	256	18	11	7	47	14	33	1	32	
1981-90	18	13	5	246	12	6	6	40	8	17	2	15	
TOTALS	144	103	41	1512	103	45	58	183	60	105	10	95	

N = NOMBRE, A = APROVAT, R = REBUTJADA, LL = LLEIS I DECISIONS PARLAMENTARIES SOTMES A REFERENDUM, RE = RETIRADA, V = AVOTACIO

**TAULA 10. REFERENDUM I INICIATIVA
"PROGRESSISTES"
1945 – 1978 I 1975 – 1989**

NIVELL SISTEMA	1945 – 1978		1975 – 1989	
	REF.	INI.	REF.	INI.
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 = REFERENDUM, INI. = INICIATIVA

Font: Kriesi i Wisler, 1994.

**TAULA 11. QÜESTIONS OBJECTE D'INICIATIVA
POPULAR A SUISSA**

1974 – 1993

QÜESTIONS	NOMBRE
MEDI AMBIENT, ENERGIA, CIRCULACIO AUTOMOBILS DRETS DELS ANIMALS	29
PROTECCIO ALS CONSUMIDORS, HABITATGE, CONTROL DE PREUS	10
DEFENSA, POLITICA MILITAR	7
MESURES "ANTI-IMMIGRACIO"	7
TAXES, POLITICA ECONOMICA	7
LLOC DE TREBALL, OCUPACIO	6
SEGURETAT SOCIAL	5
FEMINISME, AVORTAMENT	4
AGRICULTURA	4
ACOHOL, TABAC, DROGUES	3
EDUCACIO	2
ALTRES	6

FONT: KOBACH, 1994

TAULA 12. REFENDUM I INICIATIVES FEDERALS A SUISSA, 1994

Matèria i data	Sí	No	Participació
20.02.94			
Impost sobre autopistes	68,5%	31,5%	40,8%
Impost trànsit de gran tonelatge	72,2%	27,8%	40,8%
Introducció de l'impost per trànsit de gran tonelatge 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 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 còdi 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 de estrangers	72,9%	27,1%	43,8%

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

Font: European Journal of Political Research, 1995.

TAULA 13. REFENDUM I INICIATIVES FEDERALS A SUISSA, 1995

Matèria i data	Sí	No	Participació
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 de 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 extendre l'esquema de pensions per vellesa i invalidesa"	27,6%	72,4%	40,4%
Modificació de la llei federal d'adequació de la propietat immobiliària per a persones residents al estranger	46,4%	53,6%	40,4%

Font: European Journal of Political Research, 1996.

TAULA 14. PROMOTORS: REFEREDUM FACULTATIU I INICIATIVA
1945 - 78 I 1975 - 89 (EN %)

PROMOTORS	REFERENDUM FACULTATIU		INICIATIVES	
	1945 - 78	1975 - 89	1945 - 78	1975 - 89
MOVIMENTS	7	20	8	8
PARTITS D'ESQUERRES (1)	22	31	40	53
SINDICATS	2	6	6	5
GRUPS AD HOC	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 què la seva presentació la realitzen els partits. Aquest fet és molt característic als Cantons.

Fonts diverses: Kriesi i Uleri, 1994

**TAULA 15. SIGNATURES REQUERIDES I NOMBRE D'INICIATIVES I REFERENDUMS
QUE PASSEN A VOTACIO ALS E.U.A.**

(Percentatge sobre el nombre de votants en una eleccio anterior de candidats)

1950 - 1992

	INICIATIVA LEGISLATIVA	INICIATIVA CONTITUCI.	REFEREND. POPULAR	NOMBRE INICIATIVES REFEREND.
CALIFORNIA	5	8	5	127
OREGON	6	8	4	97
NORTH DAKOTA	2	4	2	95
WASHINGTON	8	-	4	69
COLORADO	5	5	5	63
ARIZONA	10	15	5	54
MONTANA ^a	5	10	5	49
MICHIGAN	8	10	5	48
ARKANSAS ^a	8	10	6	40
OKLAHOMA	8	15	5	38
MASSACHUSETTS ^a	3	3	2	32
SOUTH DAKOTA	5	10	5	31
OHIO ^a	3	10	6	28
NEBRASKA ^a	7	10	5	24
NEVADA ^a	10	10	10	24
MOSSOURI ^a	5	8	5	24
MAINE	10	-	10	22
ALASKA ^a	10	-	10	22
UTAH ^a	10	-	10	14
MARYLAND ^a	-	-	3	14
IDAHO	10	-	10	13
ILLINOIS	-	8	10 (b)	10
FLORIDA ^a	-	8	-	8
WYOMING ^a	15	-	15	3
NEW MEXICO	-	-	10	2
KENTUCKY	-	-	5	0
MISSISSIPPI ^a	-	12	-	0

a = Requeriment geogràfic b = no vinculant, consultiu

Fonts diverses: The book of the States, 1994 - 1995. Magleby, 1994

**TAULA 16. NOMBRE D'INICIATIVES SOTMESES A VOT ALS ESTATS D'EUA
1981 – 1992**

ANY	INICIATIVES	ANY	INICIATIVES
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 – 95

**TAULA 17. NOMBRE D'INICIATIVES SOTMESES A VOT PER ESTATS
1981 – 1992**

ESTATS	INICIATIVES SOTMESES A VOT	INICIATIVES APROVADES VOTADES
ALASKA	10	5
ARIZONA	20	7
ARKANSAS	11	6
CALIFORNIA	65	30
COLORADO	24	10
FLORIDA	6	4
IDAHO	6	4
ILLINOIS	0	0
MAINE	16	10
MASSACHUSETTS	15	7
MICHIGAN	9	3
MISSISSIPI	0	0
MISSOURI	9	5
MONTANA	17	7
NEBRASKA	6	3
NEVADA	7	3
NORTH DAKOTA	18	4
OHIO	13	3
OKLAHOMA	6	4
OREGON	44	17
SOUTH DAKOTA	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 E.U.A.
1978 – 1992**

QÜESTIONS	NOMBRE
IMPOSTOS, TAXES	105
REFORMES INSTITUCIONALS	77
REGLAMENTACIO "NEGOCIS" I DRET DE TREBALL	65
MORALITAT PUBLICA I DRET DE TREBALL	58
MEDI AMBIENT QÜESTIONS FINANCERES	35
LLIBERTAT, DRETS CIVILS	20
SALUT, ESTAT BENESTAR, HABITATGE	19
EDUCACIO	9
ARMAMENT NUCLEAR REDUCCIO	8
POLITICA FEDERAL	3

FONT: BUTLER ET RANNEY, 1994

TAULA 19. LA INICIATIVA POPULAR EN LA LEGISLACIO ALS LÁNDER AUSTRIACS

LÁNDER	OBJECTE FORMAL	SUPORT MÍNIM	Cens electoral 1994
BURGENLAND	PROJECTE DE LLEI	10 MUNICIPIS (VOT UNANIM DEL CONSELL MUNICIPAL), EN MENYS DE 6 MESOS, O 10.000 ELECTORS (A PETICIO DE 3.000 ELECTORS)	212.341
CARINTIA	PROJECTE DE LLEI	15.000 ELECTORS (A PETICIO DE 3.000 ELECTORS)	419.648
BAIXA AUSTRIA	PROJECTE DE LLEI O SIMPLE PROPOSTA; EXCEPTE ABROGACIO O MODIFICACIONS DE LES LLEIS MENYS DE 3 ANYS DESPRES DE LLUR ENTRADA EN VIGOR.	PETICIONS IDENTIQUES DEL 15% DE MUNICIPIS, PRESENTADES EN MENYS D'1 ANY, O 5% DELS ELECTORS (A PETICIO DE 5000 ELECTORS)	1.113.723
ALTA AUSTRIA	PROJECTE DE LLEI	5% DELS ELECTORS (A PETICIO DE 2.000 ELECTORS)	972.264
SALZBURG	PROJECTE DE LLEI O VETO REFERENDARI.	20.000 ELECTORS (A PETICIO DE 3.000 ELECTORS)	346.798
TIROL	PROJECTE DE LLEI	10.000 ELECTORS (A PETICIO DE 3.000 ELECTORS)	454.201
VORARLBERG	PROJECTE DE LLEI O SIMPLE PROPOSTA	PETICIONS IDENTIQUES DE 10 MUNICIPIS (EN MENYS DE 6 MESOS) O DE 5.000 ELECTORS; MES DEL 20% DELS ELECTORS; REFERENDUM OBLIGATORI EN CAS DE REBUIG DE LA INICIATIVA	221.450
VIENA	PROJECTE DE LLEI	5% DELS ELECTORS (PROCEDIMENT EN UNA FASE)	1.127.852

Fontes diverses : Elaboració pròpia i Hammer, 1986

ANNEX

ANNEX. Anàlisi comparatiu entre estats

Estat	Signatures	Cens	Any del cens	% de Signatures
Espanya	500.000	30.748.763	1993	1,62%
Italia	50.000 ILP 500.000 Ref. abrogatiu	47.890.086	1993	0,10% 1,04%
Liechtenstein	1.000	31.820	1992	3,14%
Suïssa	50.000 Llei ordinària 100.000 ILP contitucional	4.602.535	1994	1,09% 2,17%
Austria Länder	100.000	5.776.000	1994	1,73%
Burgenlans	10.000	212.341	1994	4,71%
Carintia	15.000	419.648	1994	3,57%
Baixa Austria	55.680	1.113.723	1994	5,00%
Alta Austria	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%
Alemania Länder		60.452.009	1994	0,00%
Badem – 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 – Westfalia	655.257	13.105.149	1994	5,00%
Renania – Palatinat	149.047	2.980.932	1994	5,00%
Sarre	41.945	838.901	1994	5,00%
Schleswing – Holstein	105.525	2.110.508	1994	5,00%

Font: Elaboració pròpia

APÈNDIX

1. TRAMITACIONS CLOSES AMB TEXT APROVAT O CLOSES EN LA FORMULACIÓ
- 1.01. Lleis i altres normes
- 1.01.01. Lleis

LLEI DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

APROVADA PEL PLE DEL PARLAMENT EL DIA 15 DE MARÇ DE 1995
(DSPC-P, 116)

PLE DEL PARLAMENT

El Ple del Parlament, en sessió tinguda el dia 15 de març de 1995, ha debatut el Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local referent a la Proposició de Llei de la iniciativa legislativa popular.

Finalment, el Ple del Parlament, en virtut del que estableix l'article 33.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, amb el suport de la majoria absoluta dels diputats i d'acord amb els articles 103.3 i 111 del Reglament del Parlament, ha aprovat la Llei de Catalunya següent:

LLEI DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Exposició de motius

L'article 87.3 de la Constitució fixa el marc per a l'exercici de la iniciativa legislativa popular, desenvolupat posteriorment per la Llei orgànica 3/1984, del 26 de març.

L'Estatut de Catalunya, fent-se ressò d'aquesta institució democràtica, la va recollir en els termes que estableix l'article 32.6, que en preveu al mateix temps la regulació mitjançant llei.

En aprovar aquesta norma, el Parlament de Catalunya capacita totes les persones que tenen la condició de catalans, segons l'article 6 de l'Estatut, i que figuren incloses en el cens electoral, a participar d'una manera directa en la vida pública, dins el procés de vertebració sòcio-política del país, alhora que procura mantenir 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 garanteixen l'exercici efectiu d'aquesta iniciativa legislativa.

Article 1

Les persones que gaudeixin, d'acord amb l'article 6 de l'Estatut d'autonomia, de la condició política de catalans, siguin majors d'edat, estiguin inscrites degudament en el cens electoral i no estiguin privades dels drets polítics poden exercir la iniciativa legislativa popular prevista en l'article 32.6 de l'Estatut.

Article 2

1. Poden ésser objecte de la iniciativa legislativa popular les matèries sobre les quals el Parlament de Catalunya pot legislar.

2. S'exclouen de la iniciativa legislativa popular les matèries següents:

a) Les que estan reservades per llei del Parlament o per l'Estatut d'autonomia a la iniciativa legislativa exclusiva del Govern de la Generalitat o dels diputats de la cambra autònoma.

b) Les de naturalesa tributària o financera.

c) Les que requereixen la tramitació establerta per l'article 34.2 i 3 de l'Estatut.

d) Les referides a la planificació general de l'activitat econòmica de la Generalitat.

Article 3

1. La iniciativa legislativa popular s'exerceix mitjançant la presentació davant la Mesa del Parlament d'una proposició de llei, amb el suport de les signatures, degudament autenticades, d'un mínim de seixanta-cinc mil persones, les quals han de complir les condicions fixades per l'article 1.

2. L'escrit de presentació ha de contenir els documents i els requisits determinats per l'article 6.

3. Si la iniciativa es presenta fora dels períodes de sessions del Parlament, els terminis fixats començaran a comptar-se a partir de l'inici del període de sessions següent a la presentació de la documentació.

Article 4

1. La Mesa del Parlament ha d'examinar la documentació rebuda i s'ha de pronunciar en el termini de quinze dies sobre l'admissió o inadmissió a tràmit de la proposició.

2. Són causes d'inadmissibilitat:

a) Que la proposició no s'adeqüi a l'Estatut d'autonomia o a la Constitució.

b) Que el text de la proposició tingui per objecte alguna de les matèries excloses a què fa referència l'article 2.

c) Que la proposició i la documentació presentades no compleixin algun dels requisits fixats per l'article 6.

d) Que la proposició intenti regular matèries diverses i mancades d'homogeneïtat entre elles.

e) Que estigui en tramitació en el Parlament de Catalunya algun projecte o alguna proposició de llei sobre les mateixes matèries de què tracti la proposta d'iniciativa popular.

f) Que la proposició reproduïx una altra iniciativa popular de contingut igual o substancialment equivalent presentada durant la mateixa legislatura.

3. En el supòsit a què es refereix l'apartat 2.a), la Mesa del Parlament, a iniciativa pròpia, ha de sol·licitar dictamen al Consell Consultiu de la Generalitat, d'acord amb les disposicions de la Llei 7/1981, del 25 de febrer, salvant les modificacions que es puguin preveure en aquesta Llei.

4. L'existència d'alguna irregularitat que sigui esmenable ha d'ésser notificada per la Mesa del Parlament a la Comissió Promotora, a fi que aquesta, dins el termini de quinze dies hàbils, manifesti si desitja retirar la iniciativa o mantenir-la, un cop hi hagi efectuat les modificacions prescrites pel Consell Consultiu.

5. La resolució de la Mesa del Parlament sobre l'admissió o la inadmissió s'ha de notificar a la Comissió Promotora i s'ha de publicar d'acord amb el que disposa el Reglament del Parlament.

Article 5

1. Contra la resolució de la Mesa del Parlament de no admetre a tràmit la proposició de llei, la Comissió Promotora pot interposar recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional, de conformitat amb l'article 42 de la Llei orgànica 2/1979, del 3 d'octubre, reguladora de l'òrgan esmentat.

2. Si el Tribunal Constitucional decideix que la proposició de llei no incorre en cap supòsit d'inadmissibilitat, el procediment segueix la seva tramitació.

3. Si el Tribunal Constitucional estableix que la irregularitat afecta només determinats preceptes de la proposició, la Comissió Promotora ha de manifestar a la Mesa del Parlament, en el termini de trenta dies hàbils des de la publicació de la sentència, si desitja retirar la iniciativa o mantenir-la, un cop hi hagi efectuat les modificacions corresponents.

Article 6

1. L'escrit de presentació de la proposta ha d'anar acompanyat de:

a) El text articulat de la proposició de llei, precedit d'una exposició de motius.

b) Una memòria explicativa de les raons que aconsellen, a judici dels signants, la tramitació i l'aprovació de la proposició pel Parlament.

c) La relació dels membres que componen la Comissió Promotora i de llurs dades personals.

2. La Comissió Promotora exerceix la representació dels signants a tots els efectes derivats de la iniciativa legislativa.

3. Els membres de la Comissió Promotora no poden ésser diputats al Parlament de Catalunya, han de complir les condicions fixades per l'article 1 i no poden incorrer en cap de les causes d'inelegibilitat o d'incompatibilitat establertes per la legislació vigent per als diputats al Parlament de Catalunya.

Article 7

A l'objecte de garantir la regularitat del procediment de recollida de signatures per la Comissió Promotora, s'ha de constituir una Junta de Control, amb la composició següent:

a) Tres magistrats del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que han d'elegir d'entre ells el president de la Junta.

b) Dos representants dels grups parlamentaris, designats per la Mesa del Parlament.

c) Actua de secretari de la Junta un lletrat del Parlament, que participa en les deliberacions amb veu i sense vot.

Article 8

1. Un cop admesa la proposició, la Mesa del Parlament ha de comunicar a la Comissió Promotora i a la Junta de Control esmentada a l'article 7, a l'objecte que es procedeixi a la recollida de les signatures a què es refereix l'article 3.

2. El procediment de recollida de signatures ha de finalitzar en el termini de noranta dies hàbils a comptar de la notificació a què es refereix l'apartat 1, amb el lliurament de les signatures a la Junta de Control. Aquest termini pot ésser prorrogat per altres seixanta dies hàbils per la Mesa del Parlament, si hi concorren causes degudament justificades.

3. La iniciativa caduca si el termini establert per l'apartat 2 s'exhaureix sense que hagi estat fet el lliurament de les signatures necessàries.

Article 9

Un cop rebuda la notificació de l'admissió de la proposició, la Comissió Promotora ha de presentar davant la Junta de Control els plecs necessaris per a la recollida de signatures. Els plecs han de reproduir el text íntegre de la proposició i s'han d'unir als fulls destinats a recollir signatures, de manera que no en puguin ésser separats. La Junta de Control ha de segellar i numerar els fulls i els ha de retornar a la Comissió Promotora en el termini de dos dies hàbils.

Article 10

1. Juntament amb la signatura del proponent se n'han d'indicar el nom i els cognoms, el número de document nacional d'identitat i el domicili, i s'ha d'acreditar la inclusió

del signant en el cens electoral, mitjançant certificació o en la forma que estableixi la Junta de Control.

2. Les signatures han d'ésser autenticades per un notari, per un secretari judicial o pel secretari de l'ajuntament corresponent al municipi en què el signant figuri inscrit com a elector. L'autenticació de les signatures ha d'indicar la data i pot ésser individual o col·lectiva, plec a plec, en el qual cas ha d'indicar el nombre de signatures que conté cada plec.

Article 11

1. Sens perjudici del que estableix l'article 10, les signatures poden ésser autenticades també per fedataris especials designats per la Comissió Promotora.

2. Poden adquirir la condició de fedataris especials les persones que compleixin les condicions fixades per l'article 1 i que jurin o prometin davant la Junta de Control donar autenticitat de les signatures que s'adjunten a la proposició de llei.

3. Els fedataris especials incorren, en cas de falsedat, en les responsabilitats determinades per les lleis.

Article 12

1. Els plecs amb les signatures autenticades, juntament amb les acreditacions de la inclusió dels signants en el cens electoral, s'han de lliurar a la Junta de Control dins els set dies hàbils posteriors al venciment del termini fixat per l'article 8.

2. La Junta de Control, un cop li han estat lliurats els plecs i les certificacions esmentats, els comprova i fa el recompte de signatures en un acte públic, al qual han d'ésser citats els representants de la Comissió Promotora. La Junta de Control declara nul·les les signatures que no compleixin els requisits fixats pels articles anteriors, les quals no poden ésser computades.

3. Si el nombre de signatures vàlides és igual o superior a seixanta-cinc mil, la Junta de Control, dins el termini de quinze dies hàbils, ho ha de comunicar a la Mesa del Parlament i li ha de trametre els plecs de signatures i les certificacions, perquè acordi la publicació en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* de la proposició de llei, que podrà ésser inclosa en l'ordre del dia del ple per al tràmit de presa en consideració.

Article 13

1. El debat de la proposició de llei en el ple s'inicia mitjançant la lectura per un dels secretaris de la cambra del text de l'exposició de motius i del text de la proposició lliurats per la Comissió Promotora en iniciar el procediment, d'acord amb el que estableixen els articles 106 i següents del Reglament del Parlament.

2. Les proposicions de llei d'iniciativa popular es tramiten d'acord amb el procediment establert pels articles 107 i 108 del Reglament del Parlament.

Article 14

1. La iniciativa legislativa popular que estigui en tramitació en dissoldre's el Parlament no decau i es trasllada a la nova legislatura. En cap cas no és exigible que siguin acreditats novament els requisits fixats per aquesta Llei.

2. La Mesa del Parlament de la nova legislatura, escoltada la Junta de Portaveus, acorda el tràmit a partir del qual s'ha d'iniciar el procediment legislatiu. En cap cas no és exigible una nova acreditació de signatures.

Article 15

La Generalitat de Catalunya, amb càrrec als pressupostos del Parlament, ha d'indemnitzar la Comissió Promotora per les despeses fetes i degudament acreditades, fins a una quantia màxima de 3.000.000 de pessetes. Aquesta xifra pot ésser revisada periòdicament pel Parlament.

Disposicions transitòries

Primera

Quan s'aprovi la Llei electoral de Catalunya, les funcions que la Llei present assigna a la Junta de Control correspondran a la Junta Electoral de Catalunya.

Segona

Contra els acords de la Junta de Control es poden interposar els recursos determinats per les lleis electorals vigents.

Disposicions finals

Primera

S'autoritza el Govern de la Generalitat a dictar les disposicions necessàries per al desenvolupament i el compliment d'aquesta Llei.

Segona

Aquesta Llei entra en vigor al cap de vint dies d'haver estat publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Palau del Parlament, 15 de març de 1995

El secretari quart
Xavier Bosch i Garcia

El president del Parlament
Joaquim Xicoy i Bassegoda

APÈNDIX

- Llei de la Iniciativa Legislativa Popular. BOPC núm. 314, 20 de març de 1995, pàg. 21067-21069.

BIBLIOGRAFIA DE REFERÈNCIA TEMÀTICA

Anàlisi de la democràcia

Abendroth, W i altres

Capital monopolista y sociedad Autoritaria
Fontanella, Barcelona, 1973

Andreani, Tony

Démocratie representative, démocratie délégative, démocratie directe, A Critique Communiste, Montreuil, 1990

Aubet, Maria Jose

Democracias desiguales
Ediciones del Serbal, Barcelona, 1995

Bobbio, Norberto

Democracia representativa y teoría marxista del Estado, A Sistema núm. 16, Madrid, 1977

Bohnet, Iris i Frey, Bruno

Direct-Democratic Rules: The Role of Discussion, A Kyklos, vol. 47, Basel, 1994

Burke, Edmund

Reflexiones sobre la Revolución Francesa
Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978

Camps, Ferran

Democracia, esperança per a la nova era, A 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

Fishkin, James
Democracia y deliberación
Ariel, Barcelona, 1995

Gargarella, Roberto
Nos los representantes
Niño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1995

Giner, Salvador i Arbós, Xavier
La Governabilitat i l'esdevenidor de les societats modernes
Edicions 62, Barcelona, 1990

Habermas, Jürgen
Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa, A
Debats núm. 39, Edicions Alfons el Magnànim, València, 1992.

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, Berlin, 1994

Luciani, Massimo
Il referendum impossibile, A 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

Offe, Claus i Preuss, Ulrich
Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage "efficace" des
ressources morales ?, A Futur antérieur núm. 2 i 3, Paris, 1990

Papadopoulos, Yannis

Fonctions et dysfonctions de la democratie referendaire
Comunicació al Congr s Mundial de l'ASIP, Berlin, 1994

Papadopoulos, Yannis

Présent et avenir de la démocratie directe
Georg, Gen ve, 1994

Papadopoulos, Yannis

Democrazia e Referendum, A Rivista italiana di scienza política núm. 2, Bologna,
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

Rousseau, Jean-Jacques

Escritos de Combate
Clasicos de Alfaguara, Madrid, 1979

Sartori, Giovanni

Elementos de teoría política
Alianza, Madrid, 1992

Schumpeter, Joseph

Capitalismo, Socialismo y democracia
Aguilar, Madrid, 1968

Touchard, Jean

Historia de las ideas políticas
Tecnos, Madrid, 1972

Uleri, PierVincenzo

Le forme di consultazioni diretta. Uno schema di classificazione per l'analisi
comparata, A Rivista italiana di scienza politica n m. 1, Bologna, 1981

Uleri, PierVincenzo

Le forme di consultazione popolare nelle democrazie: Una tipologia, A Rivista italiana di scienza politica núm. 2, Bologna, 1985

Weber, Max

Economía y sociedad

Fondo de Cultura Economica, México, 1969

Wright Mills, C

La élite política

Fondo de Cultura Economica, México, 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.

Regimenes políticos actuales

Tecnos, Madrid, 1985

Garcia Pelayo, Manuel

Derecho constitucional comparado

Alianza Universal, Madrid, 1967

Hauriou, André

Derecho constitucional e instituciones políticas

Ariel, Barcelona, 1980

Jimenez de Cisneros, Francisco Javier

El derecho de petición y la iniciativa legislativa

Cuadernos de documentación núm. 25, Madrid, 1980

Mény, Yves

Polítique comparée

Montchrestien, Paris, 1993

Nino, Carlos

Fundamentos de derecho constitucional

Astrea, Buenos Aires, 1992

Estat Espanyol

1. Dret constitucional

Garrorena, Angel

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

Molas, Isidre

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

Ramirez, Manuel

La participación política
Tecnos, Madrid, 1985

Ramirez, Manuel

Partidos políticos y Constitución
Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989

Ramirez, Manuel

El reforzamiento de la participación política, A Revista de Derecho Político núm. 36,
Madrid, 1992

Torres del Moral, Antonio

Principios de Derecho Constitucional Español, vol.1
Atomo Ediciones, Madrid, 1985

Vega, Pedro de

La reforma constitucional y la problemática poder constituyente
Tecnos, Madrid, 1985

2. Regulació de la ILP a l'Estat espanyol

Aragón, Manuel

La Iniciativa legislativa, A Revista de Española de Derecho Constitucional núm. 16, Madrid, 1986

Biglino Campos, Paloma

La ILP en el ordenamiento jurídico estatal, A 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, A Revista de las Cortes Generales núm.8, Madrid, 1986

Garcia Martinez, Ma. Asunción

La ILP y su vigencia en el Estado contemporáneo, A Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense núm. 74, Madrid, 1988-89

3. Regulació de la ILP a les CC.AA.

Aja, Eliseo i altres

El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas
Tecnos, Madrid, 1985

Biglino Campos, Paloma

La ILP en los ordenamientos jurídicos regionales, A
Revista de Estudios Políticos núm. 46-47, Madrid, 1985

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

Perez Sola, 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, London, 1994

Butler, David i Ranney Austin
Referendums: A Comparative study of practice and theory
American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1980

Camps, Ferran
Sorpresas y expectativas de la iniciativa popular, A Viejo Topo núm. 100,
Barcelona, 1996

Uleri PierVincenzo i Caciagli, M.
Democrazie e Referendum
Roma-Bari, Laterza, 1994

Itàlia

Armaroli, Paolo
Referendum abrogativo e classe política, A Rivista Italiana di scienza politica núm.
3, Bologna, 1974

Berretta, Paolo
Il referendum abrogativo negli sviluppi della prassi, a Quaderni Costituzionali núm.
2, Bologna, 1985

Bezzi, Dirce
Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare
Giuffré Editore, Milano, 1990

Cartocci, Roberto
Il referendum sulla responsabilità civile dei magistrati, A Rivista italiana di scienza
politica, núm. 2, Bologna, 1988

Diamanti i Riccamboni
Il voto referendario un'analisi tipologica
Il Progetto, Bologna, 1992

Lanchester, Fulco
La innovación institucional forzada: El referendum abrogativo, entre el estímulo y
la ruptura, A Revista de Estudios Políticos núm. 78
Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992

Luciani, Massimo

L'ammissibilità del referendum sul "taglio" della scala mobile, A Rivista Italiana di Diritto del Lavoro núm.2, Milano, 1985

Manzella, Andrea

Le référendum italien, A Pouvoirs núm. 77, Paris, 1996

Martines, Temistocle

Diritto Costituzionale
Giuffrè Editore, Milano, 1992

Perez Sola, Nicolás

Los referendum abrogativos del 18 de abril en la encrucijada de la crisis política italiana, A Revista de Estudios Políticos núm. 82, Madrid, 1993

Pergola, Lia

Prospettiva di modifica del procedimento legislativo nei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali
CD, Roma, 1988

Riccamboni, Gianni

L'identità esclusa. Comunisti nella subcultura bianca
Liviana, Torino, 1992

Rodriguez-Aguilera de Prat, Cesareo

Los efectos del referendum abrogativo en el sistema político italiano, A Revista de Estudios Políticos núm. 59, Madrid, 1988

Ryngaert, Johan

Le référendum d'initiative populaire en Italie: une longue traversée du désert, A Revue française de science politique núm. 6, Paris, 1982

Uleri, PierVincenzo

The referendum phenomenon in Italy, from the beginning to the crisis of a democratic system
Comunicació presentada al Congrès de l'ECPR, Madrid, 1994

Uleri, PierVincenzo

The Deliberative Initiative of June 1985 in Italy, A Electoral Studies núm.3 Bristol, 1985

Regions italianes

Amato, Giuliano

Commento allo statuto della regione Lazio
Giuffrè editore, Milano, 1972

Cuonzo, Lorenzo

La regione Basilicata
Giuffrè editore, Milano, 1985

DD.AA.

Commento allo statuto della regione Toscana
Giuffrè editore, Milano, 1972

DD.AA.

Commento allo statuto della regione Lombardia
Giuffrè editore, Milano, 1973

DD.AA.

La regione Molise
Giuffrè editore, Milano, 1979

Felice, Danilo

La regione Marche
Giuffrè editore, Milano, 1975

Levi, Franco

Commento allo statuto della regione Piemonte
Giuffrè editore, Milano, 1975

Maira, Stefano

La regione Liguria
Giuffrè Editore, Milano, 1980

Rosini, Emilio

La regione Veneto
Giuffrè Editore, Milano, 1977

Suïssa

Aubert, Jean-François

Leçons Suisses, A Pouvoirs núm. 77, París, 1996

Delley, Jean Daniel

La démocratie directe: Un système politique aux portes ouvertes, A Pouvoirs núm. 43, Paris, 1987

Flauss, Jean-François

Le Nouveau mode de vote sur l'initiative populaire, A Revue du Droit public et de la science politique en France et à l'Étranger núm. 6, Paris, 1988

Gilardi, Paolo

Una experiencia antimilitarista ejemplar, A Inprecor, Madrid, 1990

Kobach, Kris W.

Recent Developments in Swiss Direct Democracy, A Electoral Studies nú.4, Bristol, 1993

Kriesi, Hanspeter

Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses
Editions Seismo, Zürich, 1993

Kriesi, Hanspeter

Social movements and direct democracy in Switzerland
Comunicació al Congrès europeu de l'ECPR, Berlin, 1996

Ladner, Andreas

Switzerland, A European Journal of Political Research, Bristol, 1995

Ladner, Andreas

Switzerland, A European Journal of Political Research, Bristol, 1996

Levi, René

Votes populaires et disparités contextuelles en Suisse, A Revue française de science politique núm. 40, París, 1990

Marti, Urs

Sobre el uso de la democracia directa en Suiza, A Le Monde Diplomatique núm. 12, Madrid, 1996

Papadopoulos, Yannis

Les mécanismes du vote référendaire en Suisse, A Revue française de sociologie núm. 1, París, 1996

Papadopoulos, Yannis

Quel rôle pour les petits partis dans la démocratie directe ?, A Annuaire suisse de science politique, núm. 31, Zúrich, 1991

Papadopoulos, Yannis

Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales; 1970-1987 Réalités sociales, Lausanne, 1994

Sidjanski, Dusan

La Suisse: le pouvoir des gouvernés le pouvoir des préjugés, A Pouvoirs núm.7, Paris, 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 Etats-Unis Helbing & Lichtenhahn, Paris, 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 Stern, Robert M.

Initiatives in the 1980s and 1990s Book of the States vol. 30, Lexington, Kentucky, 1995

Lassale, Jean-Pierre

Le référendum aux États-Unis, A Pouvoirs núm. 77, París, 1996

Méndez, Ricardo

La iniciativa 187 del Estado de California, A Boletín Instituto de Investigaciones Jurídicas núm. 82, México D.F., 1995

Zimmerman, Joseph F.

Democracia Participativa. El resurgimiento del populismo Editorial Limusa, México D.F., 1992

Altres països

Concha, Cantú i Hugo, Alejandro

La reforma constitucional en México y Argentina, A Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1996

Conrad, David

Cultura política, legitimidad, participación: El caso de Alemania Occidental, A Revista de Estudios Políticos núm. 20, Madrid, 1981

Denninger, Erhard

El procedimiento legislativo en la República Federal Alemana, A Revista española de derecho constitucional núm. 16, Madrid, 1986

Hammer, Stefan

La participation directe du citoyen a la vie politique en Autriche, A Revue du droit public et des sciences administratives núm. 84, Bruxelles, 1986

FONS DE RECERCA DOCUMENTAL

- **Ambaixades i Consolats d'Alemanya, Argentina, Austria, Estats Units d'Amèrica, França, Itàlia, Liechtenstein, Itàlia, Mèxic, Portugal, Rússia, Suïssa, Veneçuela.**
- **Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, Genève.**
- **Centro de Investigaciones Sociologicas, Madrid.**
- **Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.**
- **Col.legi d'advocats, Barcelona.**
- **Consejo Protección de la Naturaleza, Zaragoza**
- **Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Madrid.**
- **Esade, Barcelona.**
- **Goethe Institut, Madrid i Barcelona.**
- **Institut d'Estudis Nordamericans, Barcelona.**
- **Instituto degli italiani, Barcelona**
- **Parlament de Catalunya.**
- **Parlaments Autònoms: Andalusia, Aragó, Balears, Canàries, Galícia, Madrid, Navarra, País Basc, País Valencià.**
- **Universitat Autònoma, Barcelona.**
- **Universidad Autónoma, Madrid.**
- **Universidad Complutense, Madrid.**
- **Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.**