



**PARTICIPACIÓ  
CIUTADANA**

**I**

**INICIATIVA  
LEGISLATIVA POPULAR**

Ferran Camps

En memòria de Josep Borràs

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

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

## ÍNDEX

### Introducció

### Capítol I

La democràcia directa i els seus crítics

Governabilitat en el sistema polític

Innovació en el sistema polític

La iniciativa legislativa popular i el principi de sobirania popular

Referèndum i iniciativa legislativa popular

### Capítol II

LA ILP entre la regulació en el dret positiu i l'exercici pràctic

#### Liechtenstein

#### Austria

- El procediment de la llei d'iniciativa legislativa del poble
- La ILP als länder
- L'exercici pràctic i l'actitud dels partits polítics

#### Alemanya

- La Constitució de Weimar de 1919
- La ILP als länder a partir de 1949
- L'experiència pràctica als länder

#### Itàlia

- El projecte de reforma de les institucions referendàries
- Els partits polítics, entre el debat constitucional i la llei reguladora de 1970
- El referèndum abrogatiu i els partits polítics

#### Veneçuela

#### Argentina

#### Mèxic

#### Estats Units d'Amèrica

- Definició de la legislació directa
- La diversitat legislativa de la Iniciativa popular

#### La iniciativa popular constitucional

- Característiques
- Els límits materials
- El procediment preliminar
- Les signatures
- Els terminis
- L'aprovació

#### La Iniciativa popular legislativa

- Els límits materials
- Les condicions formals
- La iniciativa directa i indirecta
- L'aprovació

#### L'ús ampliat de la legislació directa

#### Industry Initiative

## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

### **Suïssa**

- La reforma de la Constitució Federal a l'any 1998

La iniciativa legislativa popular

La iniciativa en l'àmbit federal

El "doble sí", nou mètode de votació de la ILP

Suïssa: un món d'experiències

- Els orígens i extensió de la ILP
- Augment de la pràctica i èxit de les iniciatives
- Algunes experiències significatives
- "Per una Suïssa sense exèrcit i una política global de pau"
- Els actors socials i polítics davant la ILP
- L'expressió de les preocupacions post-materialistes. Nous actors socials i polítics

### **Capítol III**

La ILP a l'ordenament jurídic espanyol

- El debat constitucional
- El desenvolupament normatiu de la ILP
- Els titulars de la ILP

L'exercici pràctic de la ILP a l'Estat espanyol

- Viure sense nuclears
- La llei de finançament de l'ensenyança
- Entrebancs a l'exercici de la ILP

La ILP a les Comunitats autònomes

- Andalusia
- Aragó
- Balears
- Canàries
- Galícia
- Madrid
- Múrcia
- Navarra
- País Basc
- Règims forals bascos
- País Valencià

Algunes peculiaritats

Propostes de reforma de la ILP a les Comunitats autònomes

L'experiència de la ILP a les Comunitats autònomes

- Aragó: Consell de Protecció de la Naturalesa
- Canàries: El Rincón
- Navarra: Comissió arbitral de conflictes mediambientals
- País Basc: l'autodeterminació

La ILP a Catalunya

S'ha de reformar la llei de la ILP ?

### **Capítol IV**

Consideracions finals

Notes

Taules

Apèndix

Bibliografia de referència temàtica

Fons de recerca documental

## 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 de l'únic mecanisme de participació directa dels ciutadans, en el dret positiu.

Els estudis sobre la democràcia i la crisi de representació, 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 "viabls" 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, que 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.

Aquest treball és primerenc, en algunes referències normatives, en l'estudi de diverses experiències pràctiques desenvolupades i en un seguit de reflexions al voltant de la institució estudiada.

L'estudi es desenvolupa d'una manera interrelacionada que permet veure la regulació normativa i les conseqüències de la seva configuració.

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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 examina els arguments de dos corrents polítics, elitististes 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.

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, obrirà les portes al següent apartat.

A la segona part, que representa el gruix del treball, hi podem distingir tres punts principals d'anàlisi:

1. La perspectiva jurídicopolítica en el dret comparat.
2. L'exercici pràctic en els sistemes polítics.
3. Els actors polítics, més concretament els partits polítics.

En aquest apartat cal distingir, la perspectiva descriptiva adoptada per a alguns països (Liechtenstein, Àustria, Alemanya, Veneçuela, Argentina i Mèxic) de l'anàlisi valorativa pel que fa a Itàlia, EUA i Suïssa, justificada pel desenvolupament de la ILP que permet una anàlisi més acurada.

En referència a l'Estat espanyol s'examina el marc normatiu estatal i d'algunes 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.

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 desaprofitarem 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.

Desitjaríem transmetre al lector 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, en el marc normatiu, endinsant-nos on l'expressió pràctica té una pràctica regular. No hi ha dubte, però, que l'estudi de la ILP no s'acaba amb aquesta publicació. Resten per aprofundir temes relacionats amb el sistema polític: el paper de les minories, els moviments socials i l'elit política, el significat del vot, la implementació de les demandes, entre d'altres. En definitiva, com afecta a l'estabilitat i legitimitat 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.

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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 pendent per un futur que estimariem fos proper.

Finalment, agrair a amics i amigues la seva gran col·laboració en les arts gràfiques i lingüístiques. Voldria agrair també 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.

*Ferran Camps*  
Barcelona, 7 de Novembre de 1996

# CAPÍTOL I

## La democràcia directa i els seus crítics

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.

Un altre autor, com Burke en les seves reflexions sobre la Revolució Francesa, creu que la participació del poble en l'elaboració de la decisió exigeix una simplificació exagerada del joc polític per afrontar la incapacitat dels ciutadans. És més, per Burke, 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.

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.

Aquests autors, a tot estirar, admeten que la democràcia directa podria funcionar en condicions molt específiques.

Weber(1), 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.

Schumpeter(2) diu, referint-se a Suïssa, que "els problemes polítics són tan simples i tan estables que hi ha motius per esperar que una majoria important de ciutadans els compreguin i arribin a acords". "Si la democràcia directa pot funcionar en aquest país, es sobretot perquè no s'han de prendre grans decisions". Per Schumpeter en els països en què la vida política és complexa, la democràcia directa no pot funcionar.

Segons els teòrics com Schumpeter, aquest tipus de democràcia pren el relleu de la teoria clàssica de la democràcia ja que no és adequada per els països moderns.

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".

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.

Schumpeter redueix la democràcia a una competició entre elits. L'argument principal per sostenir la professionalització de la política contra un augment de la participació és la "incompetència" dels qui no són professionals de la gestió pública.



## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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 delegui les decisions i actuacions polítiques a les elits racionals i liberals.

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(3).

Aquest debat està personificat avui en l'oposició entre Robert Dahl i Giovanni Sartori(4). La qüestió de fons discutida és la dosificació entre democràcia i eficàcia, 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.

La concepció elitista no confia en el ciutadà i considera que la especialització i professionalització dels càrrecs polítics és inqüestionable. Els ciutadans no 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 mancaria el que Offe i Preuss(5) anomenen "recursos morals", com l'ètica de responsabilitat i la voluntat d'autolimitació, les quals són més necessàries que mai en la gestió de les societats complexes. Els ciutadans, mal informats o incompetents, no decidirien veritablement amb coneixement de causa, sinó sota l'efecte d'eslogans reductors, maniqueus, que simplifiquen excessivament els reptes. La participació popular deixaria, així, el camp lliure als tribuns que juguen en el pla emocional.

Aquesta concepció ha estat criticada pel seu menyspreu al ciutadà, que és percebut com poc responsable. Habermas(6), 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(7).

## **Governabilitat en el sistema polític(8)**

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. La segona, participacionista, que valora les possibilitats d'accés de les diferents demandes al sistema de decisió.

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.

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".

## *Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular*

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

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 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.

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

## **Innovació en el sistema polític(10)**

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

La ILP genera innovació en el sistema, introdueix una certa dosi de varietat, onada d'oxigen, 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.

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.

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 s'ha oblidat 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, que és el que precedeix la decisió.

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.

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.

## La iniciativa legislativa popular 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 representació dels partits i dels sindicats.

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, o com a un mecanisme de participació d'estructura peculiar.

La ILP es defineix, en general, com una institució que dona 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(11).

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(12).

La complexitat creixent de l'Estat i el seu fonament jurídic han 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, com a expressió del pluralisme polític i element d'articulació de la participació de la comunitat en el procés per accedir al poder(13).

Evidentment, 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, 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(14).

## 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 seva regulació 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(15).

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.

### ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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, i és per això que les legislacions que admeten la ILP imposen un seguit important de limitacions al seu exercici(16).

## CAPÍTOL II

### La Iniciativa legislativa popular: Entre la regulació en el dret positiu i l'exercici pràctic(17)

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 Alemanya, Àustria, Itàlia, Liechtenstein, Suïssa, i a l'Estat espanyol.

Pel que fa a Amèrica, trobem diverses formes de reconeixement als Estats Units d'Amèrica. A l'Amèrica del Sud, diversos països reconeixen la institució de la ILP: Veneçuela, Colòmbia, Cuba, en altres la seva aprovació és molt recent com en la Constitució 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.

### Liechtenstein

La Constitució del Principat de Liechtenstein aprovada per la Dieta 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 recull a l'art.64 el dret d'iniciativa popular mitjançant 600 electors o 3 ajuntaments per sol·licitar la modificació o abrogació d'una llei. Aquesta demanda ha de ser inclosa en l'ordre del dia de la Dieta.

Si la iniciativa comporta un cost econòmic s'ha d'acompanyar d'una proposta econòmica que la faci possible.

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.

Si es tracta de la Constitució en el seu conjunt o d'una part s'exigeix la sol·licitud per part de 900 electors o 4 ajuntaments.

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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.

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.

## **Àustria**

La Constitució Federal austríaca de 1920 va establir el sistema parlamentari i recull, en el seu art.41.2 la ILP, que s'estructura articulada i formulada per 200.000 electors o per la meitat dels electors de tres länder. Des de la reforma de 1981 que va estendre els drets democràtics les xifres abans referides van quedar reduïdes a la meitat (100.000).

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 decisió 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, 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 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 (l'any 1983 representaven una mica més del 2 % dels electors) o per la sisena part dels electors de tres länder distints.

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.

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.

## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

### **El procediment de la Llei d'iniciativa legislativa del poble**

El procediment de la ILP està 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. 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.

Si aquestes condicions s'han reunit, el ministre de l'Interior ha de tramitar la petició i concedir un termini d'una setmana per a la votació (suport de 100.000 signatures per a la presentació de la ILP).

És remarcable que aquesta petició, com assenyala l'art.3.2 sigui vàlida si en comptes d'estar 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.

### **La ILP als länder (Taula A)**

La ILP dins els länder es igualment concebuda com una iniciativa dels municipis en tres länder.

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.

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 Burgen-Land, que ha conferit la competència al Tribunal Constitucional.

### **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.

Aquesta política es pot il·lustrar a partir de l'exemple concret de Viena. Primer, hi va haver una consulta popular (1973) promoguda per un moviment de ciutadans afectats per un projecte de construcció dins d'un parc. La consulta es va estendre a tot Viena. Aquesta tendència s'ha confirmat a Viena en ocasió de consultes posteriors, la zona d'escrutini no s'ha limitat mai al territori concret, i s'ha fet extensiu per part dels partits polítics a l'àmbit comunal, tot i que la Constitució de Viena preveu explícitament aquesta possibilitat després de 1978.

Es pot observar el mateix fenomen a Graz en ocasió d'una consulta de tota la ciutat en relació amb el traçat d'una autopista.

## *Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular*

A nivell regional aquest fenomen encara va ser mes 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 (FPÖ), partit d'extrema dreta, encaminada a posar límits a l'entrada d'immigrants i limitar el nombre d'estrangers a les escoles al 30 %, que no va recollir el nombre exigut de firmes.

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

A Caríntia, la consulta i la ILP s'han aplicat un sol cop cada una després de la seva introducció l'any 1975; a Burgenländ una sola ILP es va fer l'any 1984. La situació ha estat millor a la Baixa Àustria, on hi ha hagut 8 consultes després de 1981.

## **Alemanya**

La Constitució de Weimar de 1919 reconeixia la participació ciutadana de manera força àmplia tant com a ILP com en referèndum.

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. En canvi en alguns länder es reconeix la institució de la ILP.

### **La Constitució de Weimar de 1919**

La iniciativa legislativa s'atribueix al poble (art. 73), que l'exerceix mitjançant la presentació d'un projecte de llei, redactat i elaborat per la desena part, almenys, de l'electorat.

Aquest projecte es presentarà al Reichstag i, si no resulta modificat es convertirà, després de la seva aprovació, en llei. Si no s'aprova se sotmetrà a referèndum.

També es preveu la iniciativa popular en matèria de reforma constitucional, si bé queden excloses de la iniciativa popular les qüestions referents a les finances. 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.

### **La ILP als länder a partir de 1949**

Com deïem en l'àmbit federal, la ILP no es troba reconeguda a la Llei Fonamental de 1949, tot i la



## *Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular*

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.

En canvi en alguns länder és factible la ILP. La ILP està prevista en les Constitucions de: Baden-Württemberg (art.59.1), Baviera (art.71), Bremen (art.70), Hesse (art.117), Nord del Rin-Westfàlia (art.68), Renania-Palatinat (art.109) i Sarre (art.99).

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 %) i els altres länder l'han elevat al 20 %. A Baden-Württemberg i a Sarre, on la ILP ha estat introduïda el 1974 i el 1979 respectivament, es requereix la firma d'una sisena i 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.

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 proposant. Per fer efectiva la ILP s'hauran de recollir el 5 % de signatures dels electors en sis mesos.

### **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.

## *Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular*

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.

## **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.

**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:** 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:** Per estudiar aquest tema hem de tenir present la legislació següent. Fonamentalment, l'art.71.2 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.71.2 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.71.2 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.71.2 de la Constitució, ha d'ésser presentada, juntament amb les firmes dels electors que fan la proposta, al President d'una de les dues Cambres.

L'art.49 de la Llei de 1970 explica que la proposta ha de contenir el projecte redactat en articles

## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

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'elector 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.

### **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 han proposat elevar el nombre de signatures de cinc-centes mil a vuit-centes mil i acotar els temes a proposar en referèndum.

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.

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

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

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

En aquells moments 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.

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.

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.

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 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.

### **El referèndum abrogatiu i els partits polítics (Taula B)**

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 abrogatiu. L'any 1986, el Partit Socialista amb Craxi al capdavant, va promoure la iniciativa referent a abrogar la llei sobre la responsabilitat civil dels Magistrats, concretament el sistema electoral per escollir el Consell Superior de la Magistratura.

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

Fins a l'any 1990 les propostes de referèndum abrogatiu, foren 40, d'elles el PR en va promoure 27

## *Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular*

propostes de referèndum, la Democràcia Proletària 8, els Verds set, el PSI cinc i el PCI tres; d'aquestes, set foren promogudes per diversos moviments de contingut i ideari divers.

No és fins l'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 C).

### **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.

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.

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.

### **Argentina**

La Constitució d'Argentina aprovada l'any 1994 i publicada el gener de 1995 incorpora a l'art.40 diverses modalitats de referèndum 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.

### **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 assenyalava, 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.

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 local. 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

## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

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.

A l'any 1996, s'ha posat en marxa una Mesa per a la Reforma electoral, incorporant un seguit de modificacions constitucionals i consensuada entre el PRI, el PRD i el PT. 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.

## **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.

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 Mississipi el 1993.

Des de 1890 fins a la II<sup>a</sup> 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.

### **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 pro-

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

posada 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.

### **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 D).

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 sumariada. 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 proponentes no estan d'acord amb el redactat, tot i que les possibilitats de guanyar el recurs són reduïdes.

### **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.

#### **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.

## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

### **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.

### **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.

### **Les signatures**

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



## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

Els requisits relatius a la distribució geogràfica de les signatures es preveuen en alguns Estats: Arkansas, Florida, Massachusetts, Mississipi, 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.

### **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.

### **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.

## **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.

### **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.

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

### **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.

### **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.

### **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 partipants 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.

## **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.

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, la Proposta 215, aprovada recentment); 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.

La Iniciativa té un ús molt estès. Així, de 1900 a 1939 se'n presenten 153, de 1940 a 1980, són presentades 248 i en el període de 1981 a 1992, són presentades 346 iniciatives de les quals 153 són aprovades (Taula E), la qual cosa denota que a partir dels anys 70 hi ha un ressorgiment de l'ús de la ILP, si bé moltes iniciatives que es promouen no arriben a la seva fi (Taula F).

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 liberals, 74 pels conservadors i 46 no han estat classificades ideològicament.

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 G), 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.

Si bé també s'han produït un seguit de propostes de regulació del medi ambient, les "Big Green", presentades a quatre Estats: Califòrnia, 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 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.

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 anti-discriminatòries, 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.

També queden afectats negativament els drets de les minories amb les iniciatives presentades que

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

pretenen retallar els seus drets, com a succeït recentment a Califòrnia amb la Proposta 209 i que ha estat aprovada pel 55 % dels votants, tot i què pot ser paralitzada pels Tribunals, com la que s'aprovà, ara fa dos anys, en aquest mateix sentit.

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 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".

Els possibles afectats per les propostes tracten de liquidar-les o si més no fer contrainiciatives més moderades, com és el cas de les companyies petrolieres, de tabac, alcohol o asseguradores.

Una tàctica utilitzada per aquests grups d'interessos és donar suport a contrainiciatives que aparentment són del mateix tema i contingut, però amb la pretensió de desvirtuar-les i enfonsar la iniciativa inicial.

### **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", 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 Indústria 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.

Si només ens fixem en les iniciatives més cares, la contribució dels grups d'empreses arriba al 83 % del conjunt de despeses. En canvi les aportacions individuals representen només un 8 %.

Les donacions arriben en quantitats molt elevades, l'any 1992 el 77 % dels diners provenien de donacions de 100.000 dòlars o més i un 33 % d'aquestes d'un milió de dòlars. En canvi, les donacions de 1.000 dòlars o menys, que representaven el 78 % de les contribucions, només representaven el 6 % del total.

Els grups d'interessos promotors d'una iniciativa el 1978 pagaven a l'empresa que duia a terme la campanya 50 centaus per signatura amb una factura mínima de 225.000 dòlars. Els qui recollien signatures eren estudiants, mestresses de casa, jubilats que cobraven uns 20 centaus per signatura.

L'exemple més característic és Califòrnia: les despeses per a una única iniciativa van arribar als 129

## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

milions de dòlars l'any 1988, amb l'objectiu d'aprovar 12 propostes. Aquesta suma significava més dòlars dels que el propi president de Califòrnia es va gastar per a la seva reelecció.

Si bé els promotors d'una iniciativa, tal com està configurat sobretot a Califòrnia, necessiten molts recursos econòmics, no es dona una relació directa entre despesa econòmica i l'èxit de la iniciativa. Si els promotors es gasten molts dòlars, en general els que s'oposen a una iniciativa sen'hi gasten més. Un exemple, ha estat el rebuig, el passat 5 de novembre, a la iniciativa que proposava un marge de maniobra més gran, pels accionistes, per a querellar-se contra els directius per frau o mala gestió.

La major part de les aportacions de les empreses són per contrarestar les propostes d'iniciativa.

En aquest sentit, s'han donat diverses propostes encaminades a que s'identifiqui qui paga les campanyes, que no es pugui utilitzar recollidors de signatures pagats, que es limiti la llargada de la papereta, que es posin les iniciatives i contrainiciatives a la mateixa papereta. Propostes, en general, adreçades a impedir la recollida professional de signatures i a delimitar la despesa, que malgrat tot, no han prosperat.

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.

La qüestió sembla que ens planteja fins a quin punt la iniciativa no s'ha vist desnaturalitzada, almenys, com a procés de base, i denota que hi ha importants limitacions en la participació ciutadana real. La democràcia directa s'ha convertit, sobretot a Califòrnia, en una forma més de l'estil de fer política als Estats Units d'Amèrica. Campanyes espectacle, centrades en un líder carismàtic, on el valor primordial són els interessos econòmics i polítics dels grups d'interessos.

## **Suïssa**

La Suïssa moderna neix el 1848. La seva Constitució estableix un Estat Federal. 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.

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 (Taula H).

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

## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

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, 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.

Els ciutadans suïssos en l'àmbit federal poden exercir tres drets de democràcia directa: Poden proposar una revisió de la Constitució, poden demanar el referèndum si és facultatiu i poden prendre part en el referèndum obligatori.

### **La reforma de la Constitució Federal a l'any 1998**

En aquests moments 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.

### **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 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, dona 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.

### **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

## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

de la iniciativa al *Bulletí 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 necessàriament 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 sotmetra 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.

### **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 canvi. 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?
- b) Prefereix el contraprojecte al règim en vigor?

## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

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'aprovaçió 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 Federal.

## **Suïssa. Un món d'experiències**

### **Els orígens i extensió 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 I).

La ILP va conèixer inicis difícils, avui alguns dels èxits no semblen gaire gloriosos: prohibició de la fabricació i venda d'absenta, prohibició de la matança del bestiar segons el ritu jueu, entre d'altres. La ILP va ser el recurs, llavors, dels grups exclosos del poder, 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 el restabliment dels drets democràtics, seriosament limitats en ocasió del primer conflicte mundial i la crisi econòmica.

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.

### **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.



## *Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular*

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.

La crisi econòmica a partir de l'any 1974 suscita iniciatives d'àmbit socioeconòmic promogudes des de l'esquerra (Taula J). Cert canvi dels temes d'interès, relacionat amb els valors postmaterialistes als anys 70-80. Especialment l'ecologisme. Un terç de les iniciatives entre el 74 i 93 tenen relació amb l'ecologia (Taula K).

Des d'un altra perspectiva ideològica, es dona la proliferació de grups de ciutadans i grups d'interès, que defensen interessos particularistes i tradicionalistes.

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.

De l'anàlisi efectuada de 137 votacions federals, 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.

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 paralitzar la construcció d'una base militar", amb el 57,8 % dels vots favorables. La realitzada el setembre de 1990: "Moratorium" consistent en la moratòria nuclear per 10 anys" amb el 54,6 % dels vots favorables. I el setembre de 1993: "Festa 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.

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

Des de gener de 1994 fins a finals de l'any 1995 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.

### **Algunes experiències significatives**

El 4 de desembre de 1988 el poble suís va votar la 92 ILP sotmesa a votació que intentava instaurar la setmana de 40 hores per la via de la revisió parcial de la Constitució. 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 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'esquerres 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 transport. 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 7.

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 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.

### **"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". 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.

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.

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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.

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.

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.

### **Els actors socials i polítics davant la ILP(Taula L)**

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.

La ILP a Suïssa ha estat tradicionalment un instrument de l'oposició d'esquerres. El moviment sindical ha obtingut, amb un seguit d'iniciatives, la construcció de l'estat social.

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 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.

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 els anys d'or de la concordança.

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

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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.

### **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.

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.

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 que poques han estat les ILP acceptades per votació popular. Tot i això, el nombre de demandes no para de créixer, sobretot en els darrers quinze anys.

## CAPÍTOL III

### La ILP en l'ordenament jurídic espanyol(18) Σ 137

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 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(19), quan considera que la recepció en el text constitucional de la dialèctica parlamentarisme/democràcia directa es va realitzar "sota el pes de dos condicionants molt específics". D'una banda, la proximitat de l'experiència 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, restrictiva(20), 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 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

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

l'element distintiu d'aquestes institucions: la capacitat directa de decisió dels ciutadans. Tot indica que no es pot considerar la ILP com a institució de democràcia directa.

### **El debat constitucional (1978)**

El debat constitucional sobre de les institucions de democràcia directa, art.92 de l'actual Constitució, reflecteix la posició que prengueren els representants parlamentaris en la dialèctica parlamentarisme/democràcia directa(21).

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 als ajuntaments, varen ser partidaris de regular el referèndum consultiu i esborrar del projecte constitucional dues institucions referendàries.

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

La segona institució exclosa va ser el referèndum abrogatiu, a causa de la desconfiança en el seu exercici "que lleva a muchas y contradictorias utilizaciones"(22).

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".

Des d'una altre espectre polític, molt diferent, el senador Xirinacs defensà, contra les fortes crítiques, les institucions de democràcia directa, ampliant els mecanismes per a la pràctica del seu exercici, i concretament pel que fa a la ILP proposà la reducció a 100.000 firmes el nombre necessari per proposar una ILP(23).

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 de 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. 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 i la restricció de la ILP.

Uns anys després el 1984, J. Perez Royo(24), 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 sien-

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

do 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.

### **El desenvolupament normatiu de la ILP -Llei Orgànica 3/1984, de 26 de març (LORILP)-(25).**

El desenvolupament orgànic de la ILP 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 dels canals de participació directa.

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 detallen 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: traspasat el llinar 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 per procedir a la recollida d'un mínim de 500.000 signatures exigides.

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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.

### **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.

Tot i el protagonisme de la Comissió Promotora, no s'especifica la naturalesa política, ni la relació amb els signataris de la iniciativa.

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.



## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

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.

### **L'exercici pràctic de la ILP a l'Estat espanyol**

A l'àmbit de l'Estat espanyol, s'han originat 13 proposicions, però cap d'elles ha dur 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 una proposta ha aconseguit el nombre de firmes necessari i entrar a la Mesa del Parlament: "el Finançament del sistema educatiu", però la promotora de la iniciativa va demanar, al desembre de 1995, retardar la tramitació parlamentària a l'espera del canvi de legislatura.

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 (iniciativa 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.

## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

### **Viure sense nuclears(26)**

A finals de maig de 1991 s'havien 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.

La recollida de signatures va haver de conviure amb una campanya electoral, la campanya en contra de la Guerra del Golf. Però sens dubte el que va evitar l'èxit van ser els impediments administratius. 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.

### **La Llei de finançament de l'ensenyança(27)**

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. 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 617.000.

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

En aquests moments la proposició està pendent de la tramitació parlamentària.

### **Entrebancs a l'exercici de la ILP (Comissió Promotora)**

Diversos són els entrebancs que hi ha per fer realitat una proposta de llei, per ILP, però ens concentrem 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 JEP que ha de comprovar la inscripció en el cens de tots els firmants, acceptant, en definitiva, la validesa o no de les firmes. L'experiència ha indicat que el "zel" d'algunes JEP, i sobretot de les JEC, a l'hora d'anular 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 JEP. Les anul·lacions poden produir-se quan manquen dades o aquestes són errònies o il·legibles. Les JEP estan obligades a realitzar periòdicament el còmput, i informar als promotors de la marxa del procés.

En definitiva, un seguit de mesures que suposen una veritable cursa d'obstacles encaminada a posar el màxim d'entrebancs perquè la ILP no arribi al seu fi.

## **La ILP a les Comunitats autònomes(28)**

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.

Però, sens dubte, el model que més ens interessa, per la seva proximitat a l'espanyol i per la influència que va exercir sobre aquest, és el dissenyat a Itàlia per la Constitució, els Estatuts i la legislació regional.

L'article 123 de la Constitució italiana, quan es refereix al contingut dels estatuts, estableix com aquest tipus de normes han de regular el dret d'iniciativa legislativa en harmonia amb la Constitució i les lleis de la República. La ILP ha estat introduïda en l'ordenament estatal per l'art.71 de la Constitució i fou desenvolupada per la Llei de 25 de maig de 1970.

Els estatuts, tant ordinaris com especials, recolliren la institució, 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 d'iniciativa legislativa a altres entitats com, per exemple, organitzacions sindicals i organitzacions i associacions amb representació regional. L'única excepció la constitueix l'Estatut sicilià, que no recull la ILP.

Tornant al cas espanyol, 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 només proporcionar algunes dades del desenvolupament realitzat per les diferents CA i sense ànim de realitzar-ne una anàlisi completa de totes les CA, ja que les línies generals que presideixen les normatives autonòmiques són bastant similars procedeixen d'una mateixa matriu que és la Llei orgànica 3/1984, de 26 de març, i difereixen en petits aspectes que per regla general són secundaris. En aquest sentit, s'ha considerat més oportú realitzar l'anàlisi d'algunes de les normatives específiques i no pas de totes.

### **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 autèntiques.

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.

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

### **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 electoral garanteix la regularitat del procediment. Si tot és correcte és publicarà en el Butlletí del Parlament.

La Comissió Promotora pot designar un representant per defensar la proposició davant la presa en consideració pel Ple de les Corts.

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.

### **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.

## **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.

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

## **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.

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.

## **Madrid**

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

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

**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.

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.

### **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.

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.

### **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.

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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.

### **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 presupostos, 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.

### **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.

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

**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 quatre mesos, prorrogables dos 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.

### **Algunes peculiaritats**

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.

A la Comunitat de Canàries per exemple 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 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 parlamentària, si es considera que el debat parlamentari desvirtua el significat de la proposta. Tampoc no inclou entre les matèries de no admissió el supòsit d'existència prèvia d'una proposició no de llei sobre la mateixa matèria.

A Aragó, Galícia i Canàries, 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 500.000 de ptes. a Balears i Navarra, als 5 milions de la CA d'Andalusia. Galícia estableix 100 per signatura.

Finalment cal indicar que a la CA de Madrid es preveu també la iniciativa dels ajuntaments, i a Múrcia es preveu la iniciativa dels municipis i comarques.



## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

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.

### **Propostes de reforma de la ILP a les CA**

Andalusia: una proposta d'IU que pretenia la reforma de la llei reduint les 75.000 signatures establertes actualment a 35.000 o 10 municipis que representin 75.000 electors, va ser rebutjada.

País Basc: s'han 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. Si bé va trobar el suport d'IU, la proposició es va rebutjar.

### **L'experiència pràctica de la ILP a les CA**

De les 36 propostes que s'han presentat a les diverses CA, només se n'ha aprovat cinc: a Canàries 3 d'un total de 10; a Galícia 1 de 8 i a 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 i Navarra: una
- Andalusia, Astúries, la Rioja i País Basc: dues
- Balears: tres
- Múrcia: quatre

Els temes per CA han estat els següents:

- Andalusia: Ràdio i TV. Fons de cooperació municipal.
- Aragó: Consell Protecció de la naturalesa.
- Astúries: Comerç interior. Dissolució Junta General del Principat.
- Balears: Parc Nacional arxipèlag de Cabrera (2). Incineració de residus.
- Canàries: Habitatge. Reordenació universitària(3). Retribucions funcionaris docents no universitaris. Parc Natural El Rincón., Relació amb la Comunitat Europea. Consell de protecció d'animals. Condició resident a Canàries. Consell de la Joventut.
- Castella La Manxa: Parc Natural Sierras de la Higuera.
- Galícia: Patrimoni forestal. Institut Gallec de Joventut. Servei de Salut. Institut de la Dona. Equiparació salarial del funcionariat docent. Mapa sanitari. Creació grup empresarial Làctic. Mapa titulació campus universitari d'Orense.
- Múrcia: Creació centre de hemodonació. Modificació electoral. Creació Universitat Politècnica. Gestió de residus perillosos.
- Navarra: Comissió arbitral de conflictes mediambientals i territorials.
- País Basc: Autodeterminació. Bilbao capital de la CA

#### **Aragó: Consell de Protecció de la Naturalesa(29)**

La proposició de creació d'un Consell de Protecció de la Naturalesa fou presentada 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

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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 es va constituir l'any 1994 com a òrgan consultiu, depenent del Departament de Medi ambient i en formen part vint-i-set membres.

### **Canàries: El Rincón(30)**

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 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".

### **Navarra: Comissió arbitral conflictes mediambientals (31)**

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.

### **País Basc: l'autodeterminació(32)**

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

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

## **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(33).

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

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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.

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.

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.

## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

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 recollir 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 (34), "...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: "...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 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.

## **S'ha de reformar la Llei de la ILP ?(35) *Consultar a Ferrer***

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.

Com hem assenyalat anteriorment diverses han estat les propostes d'ILP que s'han presentat tant pel que fa a l'àmbit de l'Estat com de les diferents CA, si bé el resultat és bàsicament equiparable per a tothom. Només han aconseguit ser aprovades tres proposicions realitzades a Canàries, una a Galícia i una altra a Aragó; de la resta de proposicions cap no ha aconseguit el seu propòsit.

Tot i l'èxit en la participació directa mitjançant la iniciativa legislativa popular obliga a fer un plantejament respecte a la necessitat de reformar la llei per tal de fer possible i viable la participació del ciutadà.

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 populars sembla que ha cedit davant l'aparent necessitat de limitar la iniciativa per la por permanent a aquesta institució, a causa de la seva hipotètica vitalitat plebiscitària.

Fent una petita recopilació podríem concloure que en la regulació de la iniciativa legislativa popular ha predominant una cautela excessiva, oblidant que la iniciativa popular pot ser, a la fi, més un element que pot dinamitzar la tasca legislativa, que no pas una eina per suplantar la democràcia representativa. Com indica Pedro Vega(36) "...encara que la presència de les institucions de la democràcia directa a l'Estat constitucional pogués entendre's com la irrupció del poder sobirà i de la democràcia de la identitat al si de la democràcia representativa, el cert és que ni la iniciativa popular, ni el referèndum pretenen suplantar els mecanismes i l'exercici normal dels poders constituïts. La seva

## *Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular*

actuació no implica l'assalt a l'Estat constitucional, sinó que, al contrari, significa una complementació del sistema dels cheks and balances, dels frens i contrapesos que més genuïnament el defineixen i el caracteritzen".

En aquest mateix sentit, Norberto Bobbio(37) escriu que "democràcia representativa i democràcia no representativa no són pas incompatibles: però si és cert que la segona pot completar últimament la primera, és també cert que no pot substituir-la".

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 cauter i pugui fer realment possible aquesta màxima actual de combinar l'expressió 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.

## CAPÍTOL IV

### CONSIDERACIONS FINALS

Reforçar els arguments favorables a la participació directa dels ciutadans, és el nostre interès, en aquest apartat final, tot i reconeixent tant 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, si els ciutadans no corresponen plenament a l'ideal pressuposat per la democràcia

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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'èlit política, les Cambres, en el cas que facin una contraproposta, poden recollir alguns aspectes de la iniciativa i realitzar alguna concessió.

Tres dimensions de la seva influència es posen en evidència: Un tornar a la política per part dels ciutadans, en ocasió de la recollida de signatures o en la votació on ells són interpellats; en segon lloc, una capacitat conflictual amb la mobilització dels diferents electorats i finalment, la formulació d'una proposta en positiu o en negatiu 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.

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

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

reformes institucionals que s'orienten a limitar el poder dels representants polítics.

A voltes els partits governamentals pateixen divisions internes per aquests temes, les èlits 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, bé sigui per una altra les demandes tradicionalistes.

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 (Austria, Suïssa), tot i que en els darrers anys l'ús de la iniciativa s'ha vist reduït per aquest sector.

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 i antinuclears. Els nous moviments socials han fet servir menys aquestes institucions, tot i que hi ha exemples molt significatius.

Sorprèn, en els països estudiats, la gran varietat de qüestions, que són objecte d'iniciatives populars per part dels moviments socials. El ventall de temes va des dels postmaterialistes a qüestions econòmiques i socials, drets civils, problemes ètnics, reformes constitucionals i reformes institucionals. Aquest aflorament de demandes que no es canalitzen per les vies institucionals expressa la part positiva de la ILP, ja que constitueix el 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.

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 adhe-



## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

sió 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.

En aquest sentit s'han anat desenvolupant aportacions a favor d'una democràcia participativa que estimuli el màxim la llibertat positiva de la ciutadania.

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.

Això hauria de permetre oposar a la representació-delegació i a les maquinàries electorals una idea de representació política fonamentada en formes diverses i variades d'associació.

Permetria també situar l'espai polític, on desafiar les decisions de les èlits polítiques i les limitacions que estableixen a la participació de la ciutadania.

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.

## NOTES

1. Weber, *Economía y sociedad*, México, 1969.
2. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, 1968.
3. Una discussió de les crítiques i contra arguments, refutan les crítiques, vegeu: Cronin, *Direct Democracy*, Cambrige, 1989 pàg. 224-251; Pateman, *Participation and Democratic Theory*, 1970. pàg. 1-44.
4. Dahl, *La democracia y sus criticos*, Paidós, Barcelona, 1992; Sartori, *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992.
5. Offe i Preuss, *Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage "efficace" des ressources morales ?*, *Futur antérieur* 2 i 3, Paris, 1990, pàg. 80-99.
6. Habermas, *Concepto de participación política a W.Abendroth y otros*, *Capital y sociedad autoritaria*, Fontanella, 1973, pàg. 15-61.
7. Andreani, *Démocratie representative, démocratie délégative, démocratie directe*, a *Critique Communiste* núm. 98, pàg. 33-44.
8. Vegeu: Crozier, *The Crisis of Democracy*, New York, 1975; Giner i Arbós, *La governabilitat i l'esdevinidor de les societats modernes*, Barcelona, 1990.
9. Papadopoulos, *Fonctions et dysfonctions de la démocratie référendaire*. Comunicació al Congrés Mundial de l'ASIP, Berlin, 1994, pàg. 17.
10. Vegeu: Pateman i Cronin, op. cit.; Kriesi, *citoyenneté et démocratie directe*, Zurich, 1993.
11. Garcia Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, Madrid, 1967, pàg. 183-184.
12. Touchard, *Historia de las ideas políticas*, Madrid 1972, pàg. 330-331.
13. 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. Sobre la funció, en general dels partits polítics en l'Estat contemporani, vegeu: Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, 1976; Duverger, *Los partidos políticos*, Madrid, 1962; Offe, *Partidos políticos y movimientos sociales*, Madrid, 1991.
14. García Martínez, op. cit, pàg. 216.
15. Pérez Royo, *La reforma de la Constitución*, Madrid, 1987, pàg. 144-148. Contreras, "Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de derecho", *Revista de las Cortes Generales* núm.8, Madrid, 198, pàg.68 i ss.
16. Per a la nostra anàlisi utilitzarem la tipologia emprada per 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. Uleri, *Le forme di consultazione popolare nelle democrazie: Una tipologia*, a *Rivista italiana di scienza politica* núm 2, Bologna, 1985. pàg. 205 i ss.

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

17. En aquest capítol, les referències bibliogràfiques es remeten a la part final del llibre, on la bibliografia té tractament temàtic.
18. Vegeu la bibliografia temàtica.
19. Angel Garrorena, *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*. Tecnos, 1984, pàg. 146.
20. Isidre Molas, "Democracia, representación y partidos políticos", pàg.76, a *Parlamento y Democracia. Problemas y perspectivas en los años 80*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1982.
21. Manuel Ramírez, *El reforzamiento de la participación política*, a *Revista de Derecho Político* núm. 36, Madrid, 1992 pàg. 29 i ss;
22. Vegeu: *Comissió d'Assumptes Constitucionals del Congrés*, A *Diari de Sessions del Congrés de Diputats* núm. 81, 1978, pàg. 2936 i ss.
23. Vegeu: *Comissió Constitucional del Senat*, A *Diari de Sessions del Senat* núm. 48, 1978, pàg. 3688.
24. Perez Royo, *Algunas reflexiones sobre el titulo X de la Constitución*, a *Revista de Política comparada* núm 10-11, Madrid, 1984, pàg. 437.
25. Vegeu referències bibliogràfiques: Biglino Campos, Contreras i García Martínez.
26. Bosch i altres, "Algunas reflexiones de la campaña vivir sin nucleares" *Mientras Tanto*, 1991.
27. *Federació d'Ensenyament de CC.OO.*, *Treballadors de l'ensenyament* núm. 150, 1994.
28. Vegeu les referències bibliogràfiques: Rallo i Camps.
29. Olivan, "La iniciativa legislativa popular y el medio ambiente: El caso de la Ley aragonesa del Consejo de Protección de la Naturaleza". *Revista Jurídica de Navarra* núm. 13, 1992. pàg.139-148; *Memòria del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón*, 1994.
30. *Coordinadora popular en defensa de El Rincón*. La Orotava. 1994.
31. *Prensa del 10 al 25 de noviembre de 1990*.
32. *Butlletí Oficial del País Basc*, 27 de juliol de 1991.
33. Vegeu apèndix: *Llei de la iniciativa legislativa popular aprovada pel Parlament de Catalunya*.
34. *Entrevista realitzada el 22 d'abril de 1996*.
35. *Per una anàlisi permenoritzat de modificacions articulades a la llei orgànica de la Iniciativa legislativa popular*, vegeu:  
Perez Solá, "Algunas propuestas para la reforma de la Ley orgánica de Iniciativa Legislativa Popular", *V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid, 1994.
36. Pedro Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985 pàg. 134 i ss.
37. Norberto Bobbio, *Democracia representativa y teoría marxista del Estado*, a *Revista Sistema*, 1977, pàg. 27.

## **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 socio-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 garanteixin 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 autonòmica.

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 reproduïxi 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 incórrer 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 ho 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

## **TAULES**



**TAULA A. LA INICIATIVA POPULAR EN LA LEGISLACIO ALS LÄNDER**

<b>LÄNDER</b>	<b>OBJECTE FORMAL</b>	<b>SUPORT MINIM</b>
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)
CARINTIA	PROJECTE DE LLEI	15.000 ELECTORS (A PETICIO DE 3.000 ELECTORS)
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)
ALTA AUSTRIA	PROJECTE DE LLEI	5% DELS ELECTORS (A PETICIO DE 2.000 ELECTORS)
SALZBURG	PROJECTE DE LLEI O VETO REFRENDARI	20.000 ELECTORS (A PETICIO DE 3.000 ELECTORS)
TIROL	PROJECTE DE LLEI	10.000 ELECTORS (A PETICIO DE 3.000 ELECTORS)
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
VIENA	PROJECTE DE LLEI	5% DELS ELECTORS (PROCEDIMENT EN UNA FASE)

Fonts diverses

1974 - 1993

DATA	MOTIU DEL VOT ABROGATIU	PROMOTORS	SI	NO	LLIBERTAT DE VOT
		DE LA PROPOSTA			
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	"BERGASTOLO" CADENA PERPETUA	PR	22,6% PR, NSU - DP, PCI, PSI	77,4% MSI, DC, PLL, PRI, PSDI	CAP PARTIT
17.05.1981	LLICENCIA D'ARMES	PR	14,1% PR, NSU - PDUP	85,9% MSI, DC, PLL, PRI, PSDI, PSI, PCI	CAP PARTIT
17.05.1981	AVORTAMENT	PR	11,6% PR	88,4% MSI, DC, PLL, PRI, PSDI, PSI, PCI, PDUP, NSU - DP	CAP PARTIT
17.05.1981	AVORTAMENT	MOVIMENTO PER LA VITA	32,4% 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, PLL, 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	19,4% 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	DC, PRI, PLI (40,1%)
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	DC, PRI, PSDI (40,9%)
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

FONT: PIER VINCENZO ULERI A DEMOCRAZIE E REFERENDUM, 1994

TAULA C. REFERENDUM ABROGATIU A ITALIA, 1995

DATA	MOTIU DEL VOT	PROMOTORS	SI	NO
		DE LA PROPOSTA		
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 EMPRESES	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%

\* FONT: ANDREA MANZELLA A POUVOIRS 77, 1996

**TAULA D. 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

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

a = Requeriment geogràfic    b = no vinculant, consultiu

→ Fonts diverses

TAULA E. NOMBRE D'INICIATIVES SOTMESES A VOT ALS E.U.A. ➔  
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 F. 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
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 G. QÜESTIONS OBJECTE D'INICIATIVA POPULAR ALS E.U.A.  
1978 - 1992

QÜESTIONS	NOMBRE
REFORMES INSTITUCIONALS	77
MORALITAT PUBLICA	58
IMPOSTOS, TAXES	105
REGLAMENTACIO "NEGOCIS" I DRET DE TREBALL	65
LLIBERTAT, DRETS CIVILS	20
SALUT, ESTAT BENESTAR, HABITATGE	19
MEDI AMBIENT QÜESTIONS FINANCERES	35
EDUCACIO	9
POLITICA FEDERAL	11 *

FONT: BUTLER ET RANNEY, 1994

\*: 8 sobre reducció d'armament nuclear

TAULA H. 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.	REFEREND. OPCIONAL	INICIATIVA CONSTITU.	INICIATIVA LEGISLAT.	REFEREND. OPCIONAL	
GLARIS	0.00	0.00	-	-	-	-	P
APPENZELL-AI	0.01	0.01	2.03	-	-	30	M
APPENZELL-AR	0.18	0.18	-	-	-	-	M
AARGAU	0.83	0.83	0.83	360	360	90	P
BASEL-COUNTRY	0.87	0.87	0.87	-	-	56	P
URI	1.19	1.19	1.19	-	-	90	M
ZURICH	1.31	1.31	0.66	180	180	45	P
ZURICH-CITY	1.74	1.74	1.74	180	180	20	P
LUCERN	1.78	1.78	1.33	360	360	60	P
SOLOTHURN	1.85	1.85	0.93	540	540	90	P
SCHAFFHAUSEN	2.08	2.08	2.08	-	-	90	P
BERNE	2.24	2.24	1.50	180	180	90	P
OBWALDEN	2.40	0.01	0.48	-	-	30	P
SCHWYZ	2.56	2.56	2.56	-	-	30	P
ST. GALLEN	2.88	1.44	1.44	180	90	30	P
THURGAU	2.97	2.97	1.48	180	180	90	P
BASEL-CITY	3.07	3.07	1.53	-	-	42	PQ (5%)
BASEL-CITY	1.6	1.6	0.8	-	-	30	PQ (5%)
VAUD	3.38	3.38	3.38	90	90	10	PQ (5%)
LAUSANNE	•	•	7.69	•	•	40	PQ (5%)
ZUG	3.40	3.40	2.55	-	-	60	P
VALAIS	3.45	2.30	1.72	360	360	90	PQ (8%)
JURA	3.95	3.95	3.95	360	360	90	P
FRIBOURG	4.04	4.04	4.04	90	90	90	PQ (7.5%)
GRISONS	4.09	2.45	2.45	360	360	90	M
GENEVA	4.96	4.96	3.47	120	120	40	PQ (7%)
GENEVA-CITY	4.66	4.66	4.66	120	120	40	PQ (7%)
NIDWALDEN	5.00	0.00	5.00	60	-	60	P
TICINO	5.25	3.68	3.68	60	60	30	P
NEUCHATEL	5.85	5.85	5.85	180	180	40	PQ (10%)
MEAN	2.68	2.17	2.29				

P= SISTEMA PROPORCIONAL, M= SISTEMA MAJORITARI, PQ= SISTEMA PROPORCIONAL QUORUM

FONT: CENTRE DE RECERCA I DOCUMENTACIO SOBRE LA DEMOCRACIA DIRECTA (C2D)



TAULA I. US DE LA DEMOCRACIA DIRECTA A SUISSA  
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 = 11 FISI I DECISIONS PARLAMENTARIES SOTMES A REFERENDUM, RE = RETIRADA, V = A VOTACIO

**TAULA J. REFERENDUM I INICIATIVA "PROGRESSISTES"**  
**1945 - 1978 I 1975 - 1989**

NIVELL SISTEMA	1945 - 1978		1975 - 1989	
	REFE.	INIC.	REFE.	INIC.
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

REFE = REFERENDUM, INIC. = INICIATIVA

Per al primer període, el nombre de casos varia entre 28 (refèrendum nacional) i 652 (iniciativa cantonal) per al segon varia entre 26 (refèrendum nacional) i 327 (iniciativa regional)

Font: Kriesi i Wisler a Social movements and direct democracy, 1994.

TAULA K. 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
ALCOHOL, TABAC, DROGUES	3
EDUCACIO	2
ALTRES	6

FONT: KOBACH, 1994

TAULA L. 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	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
FONTS DIVERSES				

## **BIBLIOGRAFIA DE REFERÈNCIA TEMÀTICA**

### **Anàlisi de la democràcia directa**

Abendroth, W i altres

Capital monopolista y sociedad Autoritaria

Fontanella, Barcelona, 1973

Andreani, Tony

Démocratie représentative, démocratie déléguative, démocratie directe, A Critique Communiste, Montreuil, 1990

Bobbio, Norberto

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

Camps, Ferran

Democràcia, 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

Delley, Jean Daniel

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

Giner, Salvador i Arbós, Xavier

La Governabilitat i l'esdevenidor de les societats modernes

Edicions 62, Barcelona, 1990

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

Macpherson, C.B.

La democracia liberal y su época

Alianza, Madrid, 1982

***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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

Quel rôle pour les petits partis dans le démocratie directe ?, A Annuaire suisse de science politique,  
Zürich, 1991

Papadopoulos, Yannis

Fonctions et dysfonctions de la démocratie référendaire  
Comunicació al Congrés Mundial de l'ASIP, Berlin, 1994

Papadopoulos, Yannis

Présent et avenir de la démocratie directe  
Georg, Genève, 1994

Papadopoulos, Yannis

Democrazia e Referendum, A Rivista italiana di scienza politica núm. 2, Bologna, 1995

Pateman, Carole

Participation and Democratic Theory  
Cambridge University Press, Cambridge, 1970

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 consultazione diretta. Uno schema di classificazione per l'analisi comparata, A Rivista  
italiana di scienza politica núm. 1, Bologna, 1981

Uleri, PierVincenzo

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

Weber, Max

Economía y sociedad  
Fondo de Cultura Economica, México, 1969

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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 politicos 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

### **La pràctica de la democràcia directa**

Butler, David i Ranney Austin  
Referendums around the world  
Macmillan, London, 1994

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, vol. núm. 2  
Il Mulino, Bologna, 1985

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

## **Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular**

Cartocci, Roberto

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

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

Manzella, Andrea

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

Perez Sola, Nicolás

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

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

### **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

Kehler, David i Stern, Robert M.

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

DD.AA.

The Council of State Governments 1994-1995  
Book of the states vol.30, Lexington Kentucky, 1995

### **Suïssa**

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



## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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, 1996

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

### **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

### **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

## ***Participació ciutadana i Iniciativa legislativa popular***

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**

Biglino Campos, Paloma  
La ILP en el ordenamiento jurídico estatal, A Revista española de derecho constitucional núm. 19,  
Madrid, 1981

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 CA**

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

## **FONS DE RECERCA DOCUMENTAL**

- Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, Genève.
- Kessing's Record of World Events.
- Ambaixades d'Alemanya, Argentina, Austria, Estats Units d'Amèrica, França, Itàlia, Liechtenstein, Itàlia, Mèxic, Portugal, Rússia, Suïssa, Veneçuela.
- Institut d'Estudis Nordamericans, Barcelona.
- Centro de Investigaciones Sociologicas, Madrid.
- Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Madrid.
- Esade, Barcelona.
- Parlament de Catalunya.
- Parlaments Autònoms: Andalusia, Aragó, Balears, Madrid, Navarra, País Basc, País Valencià.
- Universitat Autònoma, Barcelona.
- Universidad Autónoma, Madrid.
- Universidad Complutense, Madrid.
- Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

TAULA: LA INICIATIVA POPULAR A LES COMUNITATS AUTONOMES

Comunitat Autònoma	Aprovació Oficial	Nombre Signatures	Cens electoral (març 93)	% Signatures requerides	Control del procés	Termini i prorrogada de recollida de signatures	Indemnització màxima a la Comissió promotora	Proposicions presentades	Admissió a tràmit	Sense reunir els requisits	Rebutjades	Proposicions aprovades
Andalusia	BOJA, 85 25.10.88	75.000	5.240.587	1,43%	Junta electoral	120+60	5.000.000	2	1	1	1	0
Aragó	BOA,1 04.01.85	15.000	975.872	1,53%	Junta electoral	180+90	1.000.000	1	1	0	0	1
Asúries	BOPAP, 133 08.06.84	10.000	914.037	1,09%		90	1.000.000	2	0	2	0	0
Balears	BOCAIB, 46 11.04.91	10.000	566.104	1,76%		90	500.000	3	2	0	2	0
Canàries	BOCA, 152 19.12.86	15.000	1.152.822	1,30%	Junta de Control	90+60	750.000	10	8	2	1	3
Cantàbria	BOC, 112 15.07.85	10.000	416.796	2,39%		90	400.000	0	0	0	0	0
Castella la Manxa	BOCM, 20 21.05.85	20.000	1.311.103	1,52%		90	1.000.000	1	1	0	1	0
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	0	0	0	0	0
Comunitat Valenciana	DOGV, 2180 01.07.94	50.000	2.972.140	1,68%	Junta electoral	120+60	2.000.000	0	0	0	0	0
Extremadura	DOE, 98 03.12.85	41.330	826.609	5,00%	Junta electoral	180+90	2.000.000	0	0	0	0	0
Gàlícia	DOG, 17 27.01.88	15.000	2.274.669	0,65%	Junta electoral	120+90	100 ptes. signat.	8	8	3	2	1
La Rioja	BOR, 62, 30.05.85	6.000	213.414	2,81%		90	500.000	2	0	0	0	0
Madrid	BOCM, 161 09.07.86	50.000	3.918.128	1,27%		90	1.000.000	0	0	0	0	0
Múrcia	BORM, 281 10.12.84	10.000	804.334	1,24%	Junta electoral	180	1.000.000	4	2	1	1	0
Navarra	BON, 39 29.03.85	7.000	423.339	1,65%	Junta electoral	180	500.000	1	0	0	0	0
Pais Basc	BOPV, 145 21.07.86	30.000	1.720.751	1,74%	Junta electoral	120+60	2.000.000	2	1	1	1	0
Espanya	BOE, 74 27.03.84	500.000	30.748.763	1,62%	Junta electoral	180+90	30.000.000	14	9	7	1	0

(1) 10.000 o 30% dels electors d'una circumscripció electoral

(2) 15.000 o 50% dels electors d'una circumscripció insular

(3) La llei estableix un mínim del 5%

(4) Actualment 1 en procés de tràmit

Font: Elaboració pròpia

## TAULA: CARACTERISTIQUES PROPIES DE LES COMUNITATS AUTON

Comunitat Autònoma	Característiques pròpies
Andalusia	Iniciativa dels ajuntaments
Aragó	Comissió Promotora: defensa la proposició en el Ple pot <b>demanar</b> la retirada de la proposició
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	
Cantàbria	No acceptació de la proposta, si comporta augment dels crèdits o disminució dels ingressos
Castella la Manxa	Iniciativa dels ajuntaments no acceptació de la proposta, si comporta augment dels crèdits o disminució dels ingressos
Castellà 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
Comunitat Valenciana	No acceptació de la proposta, si comporta augment dels crèdits o disminució dels ingressos el govern pot rebutjar la tramitació de la proposta
Extremadura	
Galícia	Comissió Promotora formada per un mínim de 10 persones La Comissió pot defensar la proposició en el Ple
La Rioja	No acceptació de la proposta, si comporta augment dels crèdits o disminució dels ingressos
Madrid	Iniciativa dels ajuntaments
Múrcia	Iniciativa dels ajuntaments i comarques
Navarra	No acceptació de la proposta, si comporta augment dels crèdits o disminució dels ingressos
Pais Basc	

Font: Elaboració pròpia

## TAULA : 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%
Liechnstein	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	100.000	5.316.000	1983	1,88%
Alemania Länder		60.500.000	1994	
Badem – Württemberg	431.850	7.197.510	1994	6,00%
Baviera	875.864	8.758.640	1994	10,00%
Bremen		511.455	1994	
Hesse		4.300.917	1994	
Nord Rhin – Westfalia		13.105.149	1994	
Renania – Palatinat		2.980.932	1994	
Sarre	41.945	838.901	1994	5,00%
Berlín	502.625	2.513.128	1994	20,00%

Font: Elaboració pròpia