

961

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Ferran Camps

3316464

Blauvella, 106 2020

02016 B

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

INTRODUCCIÓ

DEMOCRÀCIA DIRECTA versus DEMOCRÀCIA REPRESENTATIVA: HI HA ALTERNATIVES ?

En les respostes que "des de baix" s'han intentat propugnar, el problema de la democràcia ha ocupat un lloc central. La lluita per la democràcia directa com a alternativa a la democràcia representativa s'ha inspirat en les experiències més avançades en la història de la humanitat i ha tingut els seus assaigs més exemplars en moviments com el de la Comuna de París, el dels Consells Obrers quan sorgiren en alguns països europeus en acabar la Gran Guerra o la revolució de juliol del 36 a casa nostra.

Darrere de tots 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.

Però la complexitat creixent de les nostres societats i dels processos de decisió política, la mateixa crisi de la "gran fàbrica" en què es va anar concentrant el gruix de la classe obrera, les conseqüències negatives de la liquidació dels projectes de democràcia directa i del pluralisme per règims amb tendències totalitàries, entre altres raons, ens obliguen a tornar a pensar les relacions entre democràcia directa i democràcia representativa, plantejant-ho en termes no antagònics.

En aquest sentit, s'han anat desenvolupant aportacions a favor d'una democràcia participativa que fomenti el màxim la llibertat positiva de la ciutad-

dania: el control "des de baix", la descentralització i la reorganització confederal de les relacions entre pobles i nacions, el dret de les "minories" a la discriminació positiva i al disens, l'impuls de formes democràtiques de rotació i revocació dels representants, la configuració d'organismes econòmics, ecològics i socials de control popular, aquests són alguns dels exemples de les propostes que aspiren a superar els límits de la democràcia elitista. En aquest sentit, s'ha d'afegir la pràctica del referèndum i de la iniciativa legislativa popular.

En aquest treball s'analitzaran, bàsicament des d'una perspectiva juridicopolítica del dret comparat, les possibilitats i limitacions de la pràctica de la Iniciativa legislativa popular, amb el fi 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.

Els orígens que fonamenten la participació del ciutadà en les decisions polítiques seran el nostre primer punt de reflexió, al qual seguirà el significat actual i la seva projecció en el context del procediment legislatiu, fent un estudi comparat de les diferents normatives en l'àmbit europeu, per posteriorment endinsar-nos en la regulació a l'Estat espanyol dins els diferents àmbits de concreció i aplicació.

No desaprofitarem l'avinentesa, a les primeres línies d'aquest treball, per realitzar algunes petites reflexions al voltant del malestar democràtic, amb el benentès que situem la democràcia com l'esperança per a la nova era.

Finalment, volem agrair a la Biblioteca del Parlament de Catalunya la seva col·laboració, que ens ha permès en gran mesura localitzar una gran part de la documentació necessària per a la realització d'aquesta recerca.

ÍNDIX

Rousseau i la voluntat general	4
La Iniciativa Legislativa Popular a l'Estat contemporani	7
Referèndum i Iniciativa Legislativa Popular	8
La Regulació positiva de la Iniciativa Legislativa Popular	9
Itàlia	9
França	14
Bèlgica	16
Portugal	16
Àustria	17
Alemanya	17
Estats Units	19
Suïssa	19
La Iniciativa Legislativa Popular en l'ordenament espanyol	20
El desenvolupament normatiu de la ILP	22
La Iniciativa Legislativa Popular a les Comunitats Autònomes ...	24
Canàries	25
Madrid	26
Galícia	26
Andalusia	27
País Basc	27
Múrcia	28
La Iniciativa Legislativa Popular a Catalunya	29
L'exercici pràctic de la Iniciativa Legislativa Popular	29
Una experiència antimilitarista a Suïssa	31
Viure sense nuclears a l'Estat espanyol	31
L'Autodeterminació al País Basc	32
Canàries i Galícia, iniciatives aprovades	32
La Llei de finançament de l'ensenyança arriba al Parlament	33
S'ha de reformar la Iniciativa Legislativa Popular?	33
El malestar democràtic	35
Bibliografia	37
Apèndix documental	41
Annex	41

ROUSSEAU I LA VOLUNTAT GENERAL

Respecte al concepte d'Iniciativa Legislativa Popular —ILP— s'han registrat divergències doctrinals que han dut a definir-la, bé com un dret, bé com una institució de democràcia directa, bé, finalment, com un mecanisme de participació d'estructura peculiar.

La ILP es defineix, en general, com una institució que dóna al cos electoral, o més ben dit a una part del cos electoral, la possibilitat d'instar l'òrgan legislatiu perquè iniciï una acció legislativa(1).

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, com a forma de vincular, en certs casos, la llei com a expressió real de la voluntat popular amb la comunitat que emet aquesta voluntat; en aquest sentit, la ILP estaria basada en una concepció rigorosa de la sobirania(2).

Aquestes institucions de democràcia directa conviuen en el context de la democràcia representativa amb un sentit de complementar-la.

El tema ha estat objecte d'un dels debats més densos perquè el tema de fons que ens planteja l'enunciat democràcia representativa (parlamentarisme) versus democràcia directa o semidirecta va donar lloc a que tots els grans problemes del Dret Públic occidental tals com la sobirania, el problema de la representació, la participació dels ciutadans en la vida política, el referèndum, el govern dels partits polítics, entre d'altres, fossin abordats.

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

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

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

1. García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid 1967, pàg. 183-184; Jiménez de Cisneros, *El derecho de petición y la iniciativa legislativa*, a *Cuadernos de Documentación*, Madrid, 1980 pàg. 46.

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

evident que el poble no pot ser representat en la potestat legislativa, però pot ser-ho, i de fet ha d'estar representat en el poder executiu, que és establert pel poder legislatiu, i que no actua sinó mitjançant actes particulars —concrets— que no formen part de l'essència de l'altre, perquè n'està naturalment separat.

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

El següent pas històric consistirà a afirmar que la llei és l'expressió de la voluntat general, i aquesta no és cap altra que l'emanada per les Assemblees. Així doncs, s'afirmarà, a continuació, el caràcter sobirà del Parlament perquè és a qui correspon dictar les lleis. Però aquest aspecte és relliscós, ja que el Parlament no es sinó un òrgan creat amb unes competències tasades per la Constitució; el problema de la sobirania cal reconduir-lo a l'àmbit del poder constituent: el sobirà és el titular del poder constituent, és a dir, el poble.

El concepte roussonià de poble com a element tangible, visible i quantificable i subjecte bàsic de la democràcia directa és substituït en el pensament revolucionari francès pel concepte de nació com a articulació del poble, que perd ja la seva presència física, real, i adquireix així un caràcter jurídic(3).

En aquest concepte de nació hi ha implícita la idea de representació a partir del moment en què la nació, que, segons s'afirma, té la voluntat, en no ser una persona real no pot actuar per si mateixa i necessita ser representada, representació política que en l'Estat democràtic es converteix en una forma de legitimació del poder públic. Amb això queden plantejades dues qüestions que responen a dues maneres teòricament diferents d'articular el principi democràtic com a principi de participació política en què es produeix la identitat entre l'objecte i el subjecte del poder polític, que es defineix així com un objectiu al qual hom pot aproximar-se per camins diferents(4).

3. García Pelayo, *op.cit.*, pàg. 179-180.

4. García Pelayo, *op.cit.*, pàg. 169-170.

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR I L'ESTAT CONTEMPORANI

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

La complexitat creixent de l'Estat i el seu fonament jurídic ha suposat la imposició d'una de les dues opcions: la democràcia representativa, com a resposta a uns determinats principis teòrics.

L'arrelament d'aquesta forma de participació, que s'ha assentat en les societats democràtiques 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 de poder⁽⁵⁾.

Ara bé, el principi democràtic és més ampli que el principi de participació política mitjançant els partits, i això és lògic a partir del moment en què el principi democràtic respon a l'ideal bàsic de la llibertat, llibertat que es projecta no solament en el camp polític, sinó en la vida social en general, marcada també pel fenomen pluralista.

La societat actual exigeix el seu dret a participar no solament en l'esfera política, sinó en totes les diverses manifestacions de la vida social, i en aquesta participació s'articula necessàriament sobre un pluralisme de forces socials amb capacitat d'encabir aquelles aspiracions del cos social que volen tenir presència activa; finalment, el pluralisme social posa en relleu l'extensió dels principis representatius a àmbits no polítics, de manera que aquells principis polítics bàsics de la democràcia representativa no solament s'han refermat en l'esfera política, sinó que han impregnat els actuals mecanismes de participació social.

En aquest context ens podem plantejar la possibilitat de convivència dels dos conceptes de democràcia, directa i representativa, cada una amb el seu fonament teòric.

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 aquest context, la discussió teòrica segueix oberta a aquestes alçades

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

del segle XX en què els continguts de l'Estat democràtic estan sotmesos quasi diàriament a debat i revisió; en aquest sentit convindria no oblidar, encara que només sigui com a exemple, l'atenció que un significat teòric de l'escola de Frankfurt com Jürgen Habermas(6) ha prestat a la participació política.

I com assenyala Julián Santamaría(7), en una anàlisi sobre la participació política i les formes de democràcia directa arriba a preguntar-se sobre si la comunicació directa del poder amb el poble, és a dir, amb la totalitat dels ciutadans considerats individualment té per si mateixa una significació democràtica.

El que denota la pregunta és la por de Rousseau als cossos intermitjos entre el ciutadà i l'Estat.

REFERÈNDUM I INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

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 que l'acceptació del referèndum sense els suficients controls pugui derivar en una èspecie de mecanisme assembleari(8).

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 de democràcia directa, la ILP, el problema s'accentua.

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 legis-

6. Jürgen Habermas, "Concepto de participación política" a W. Abendroth y otros, *Capital y sociedad autoritaria*, Fontanella, Barcelona, 1973, pàg. 15-61.

7. Julián Santamaría, "Participación política y democracia directa", a *Estudios de Ciencia Política y Sociología (Homenaje al Profesor Carlos Ollero)*, Madrid, 1972, pàg. 783.

8. J. Pérez Royo, *La reforma de la Constitución*, Madrid, 1987, pàg. 144-148.

lacions que admeten la ILP imposen un seguit important de limitacions al seu exercici.

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 del principi democràtic, que és, en definitiva, un principi de participació, però deixant clar que aquesta iniciativa popular és un mecanisme de participació en la democràcia representativa i mitjançant estructures igualment representatives.

LA REGULACIÓ POSITIVA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN EL DRET COMPARAT

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

Itàlia

Abans d'entrar de ple en la regulació de la ILP és convenient fer esment de les altres formes de participació directa que hi ha a Itàlia per tal de poder emmarcar i entendre millor el contingut d'aquest mecanisme. Per tant, anem a veure breument aquestes altres formes de participació que vénen regulades expressament dins de l'ordenament constitucional italià per passar finalment a un estudi molt més acurat del tema que ens interessa.

Formes de participació directa segons l'articulat constitucional: Bàsicament n'hi trobem quatre que són el referèndum constitucional, el referèndum legislatiu, el referèndum regional i finalment la iniciativa legislativa popular.

Referèndum constitucional: Ve inclòs dins de l'article 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; això, com és de suposar, implica una sèrie de limitacions envers el poble ja que només 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.

Pel que fa a l'últim paràgraf d'aquest mateix article se'ns diu que no es podrà dur a terme un referèndum si la llei ha estat aprovada en la segona votació de cadascuna de les Cambres per una majoria igual o superior als 2/3 dels seus membres.

Aquest últim paràgraf s'ha d'interpretar com una mesura destinada a evitar

les despeses que suposa una consulta al poble en supòsits en què el resultat és més que presumible en la mesura en què els 2/3 dels membres de cada Cambra representen una fracció suficientment elevada de l'electorat com per garantir el resultat.

Referèndum legislatiu: Es convoca per decidir la derogació total o parcial d'una llei o d'un acte amb valor de llei; ho 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.

Referèndum regional: És aquell en què la participació en la votació la duen a terme només les poblacions interessades.

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.

Iniciativa legislativa popular: Per estudiar aquest tema hem de tenir present la legislació següent. Fonamentalment, l'art. 71, paràgraf segon, 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 articles 48 i 49.

També s'ha de tenir present en la mesura en què completen aquestes normes i a més se'ns hi remet, el Decret del President de la República de 20 de març de 1967, núm. 223, pel qual s'aprova el text únic de les lleis per a la disciplina de l'electorat actiu i la revisió de les llistes electorals (art. 1, 2 i 45). Finalment, els art. 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». Aquí s'ha de dir que, evidentment, està prevista la iniciativa legislativa popular i, per tant, això en el cas d'exercitar-se, obliga les Cambres a tramitar el projecte de llei presentat i a pronunciar-se sobre la seva validesa o oportunitat de tal manera que podria rebutjar el projecte perfectament. No hi ha un referèndum a posteriori que pugui vincular tal i com succeeix a Suïssa o a Weimar; només hi ha una obligació d'iniciar el projecte, de tramitar-lo i prou.

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, paràgraf segon, 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.

En aquest primer paràgraf s'observa que el nombre d'electors és molt inferior en relació amb altres països com Suïssa on se'n demanen cent mil (art. 89.2), Àustria, on se'n demanen dos-cents mil (art. 41.2), o l'Estat espanyol, on la xifra està en cinc-centes mil (art. 87.3).

Això troba una explicació en el reduït camp de projecció posterior que té aquesta facultat, ja que els projectes, en passar al Parlament són modificats o rebutjats de tal manera que queden desvirtuats(9).

A l'últim, veiem també que la proposta es pot presentar tant al President del Senat com del Congrés (qualsevol de les dues Cambres).

Tanmateix, continua l'article, correspon a la Cambra procedir a la verificació i al còmput de les firmes dels peticionaris amb la finalitat de comprovar la regularitat de la petició.

El tercer i últim paràgraf d'aquest article diu que poden presentar propostes els ciutadans inscrits a les llistes electorals previst en el text únic de 20 de març de 1967, núm. 223, i aquells que estiguin emparats per una sentència d'acord amb el primer i l'últim paràgraf de l'art. 45 del text esmentat.

Amb l'objectiu de poder precisar tot això una mica més és convenient veure què diu exactament aquest text que, com hem dit al principi, es tracta d'un decret del President de la República.

D'una banda tenim que l'art. 48.3 de la Llei de 1970 ens diu que poden presentar propostes els ciutadans inscrits a les llistes electorals, per tant, l'electorat actiu, aleshores, per saber quins electors són actius hem d'anar, bàsicament, als art. 1 i 2 de l'esmentat Decret que evidentment, al mateix temps, ens estarà dient quins ciutadans poden presentar propostes legislatives.

En aquest sentit, doncs, l'art. 1 del Decret diu que són electors els ciutadans italians que havent fet 18 anys no es trobin en alguna de les condicions previstes en els art. 2 i 3.

D'altra banda l'art. 2 diu que no són electors:

1. Els qui els ha estat prohibit i els inhabilitats per malaltia mental.
2. Els comerciants en fallida mentre duri aquesta, però, no per més de cinc anys des de la sentència declarativa de la fallida.
3. Les persones sotmeses a determinades mesures de seguretat o que estan sotmeses a llibertat vigilada.
4. Els qui han estat condemnats a una prohibició temporal de participar en actes públics per tot el temps de la seva durada.
5. Els qui han estat condemnats a una prohibició perpètua de participar en actes públics.

9. Luis Aguilar de Luque, Democracia directa y Estado Constitucional, Ediciones de Derecho Reunidas (EDERSA), Madrid, 1977, pàg. 198.

6. Durant un període de cinc anys, els condemnats pels següents delictes: furt de diner públic, malversació, extorsió, calúmnia, fals testimoni, incest, homicidi, lesions greus, segrest, apropiació indeguda, usura, fallida fraudulenta.

Pel que fa a l'art. 45 (primer i últim paràgraf) del Decret en relació amb l'art. 48, paràgraf tercer, de la Llei de 1970, es diu que la sentència del Tribunal d'apel·lació serà comunicada immediatament a la cancelleria i al President de la Comissió electoral del districte corresponent, al magistrat encarregat de l'execució i notificació, sense més demora, i als interessats.

Respecte a l'últim paràgraf d'aquest art. 45, es diu que per a l'execució i notificació de la sentència del Tribunal de Cassació s'observaran les disposicions del primer paràgraf.

Un cop vist això, examinarem ara l'art. 49 de la Llei de 1970 que és el que queda per arrodonir la regulació de la iniciativa legislativa popular a Itàlia.

Aquest article explica que la proposta ha de contenir el projecte redactat en articles acompanyat d'una relació que il·lustri les finalitats i les normes.

D'aquest primer paràgraf s'ha de dir que la proposta de llei no és admissible ni vàlida si no és una proposta específica, és a dir, s'està parlant d'un projecte redactat en articles, per tant, aquesta proposta no pot limitar-se a indicar els principis, guies o criteris fonamentals en què la llei haurà d'inspirar-se sinó que s'ha de presentar un projecte de llei específic i complet en cada part.

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

Aleshores, podem veure el contingut d'aquests articles que regulen el referèndum, però que també s'apliquen, en els aspectes indicats, a la iniciativa legislativa popular.

L'art. 7 diu que «...els promotors...en nombre no inferior a deu, hauran de presentar certificats que provin la seva inscripció en les llistes electorals en un municipi de la República, a la cancelleria del Tribunal de Cassació, que n'aixecarà acta, una còpia de la qual serà entregada als promotors».

Cada iniciativa s'haurà de publicar a la Gazzeta Ufficiale. Per tant, el dipòsit del text de la proposta a la cancelleria serà anunciat mitjançant l'esmentada Gazzeta.

El següent paràgraf diu que per a la recollida de firmes s'utilitzaran fulls de mides iguals a les del paper segellat cadascun dels quals ha de contenir a l'inici de cada cara, amb el segell, la declaració de la petició del referèndum amb la indicació prevista a l'art.4.

Després de la publicació els fulls seran presentats per part dels promotors, o qualsevol elector, a la secretaria municipal o a la cancelleria dels oficis judicials.

El funcionari encarregat dels oficis acabats d'esmentar posarà el segell, la data, signarà i ho restituirà als qui ho han presentat, al cap de dos dies.

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, data, 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. Juntament amb les signatures s'haurà d'indicar el nom, el cognom, el lloc i la data de naixement del subscriptor i el municipi on estigui inscrit.

La mateixa signatura haurà d'ésser autenticada per un notari o un canceller de la pretura 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; en aquest cas ha d'indicar el nombre de signatures contingut en el full.

El personal oficial procedeix a l'autenticació de l'aptitud de la manifestació de voluntat de l'electorat analfabet o que d'alguna manera hagi està 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 que 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, és a dir, es verificarà que tot el presentat és correcte, segons el que disposa l'art. 7. 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, si el text del projecte supera les tres cares d'un full, això s'unirà als fulls que contenen les firmes de manera que no es puguin separar i seran comprovats al mateix moment que els altres.

Per últim, només direm que és possible la iniciativa legislativa popular a Itàlia tant per a matèries legislatives com constitucionals. Això és així atesa la falta de referències de l'art. 138 relatiu a la reforma constitucional; concretament respecte de les formes d'iniciar el procediment de reforma, s'ha entès que és d'aplicació l'art.71.

No podem finalitzar sense dir que un cop s'han complert tots els tràmits i aquests han estat verificats correctament, la proposta comença la seva definitiva tramitació parlamentària on serà discutida i, si s'escau, aprovada.

França

L'article 39 de la Constitució francesa de 4 d'octubre de 1958 diu en el seu primer paràgraf que la iniciativa legislativa correspon conjuntament al Primer Ministre i als membres del Parlament.

A la Constitució francesa sí que s'ha previst un mecanisme de participació com ho és el referèndum (art. 3,11,89), però no la iniciativa legislativa popular.

En l'art. 3 es disposa que la sobirania nacional resideix en el poble que l'exerceix mitjançant els seus representants i per via de referèndum.

Excepcionalment es preveu en l'art. 11 que el President de la República podrà sotmetre a referèndum projectes de llei que es refereixin a l'organització dels poders públics.

El referèndum no és pas obligatori; el President de la República té la facultat de decidir-lo a proposta del Govern durant els períodes de sessions, o a proposta conjunta de les dues assemblees.

Però aquest referèndum ha perdut el seu caràcter de procediment legislatiu per convertir-se en un instrument de la política del Cap de l'Estat, en un plebiscit: «En ocasió del referèndum francès del 27 d'abril de 1969, els suïssos han assenyalat les diferències que hi ha entre la institució d'ambdós països: per als nostres veïns, és un mitjà per a manifestar-se i no un mètode de pressió sobre els ciutadans acordat pel govern»⁽¹⁰⁾. La intervenció del Govern, segons l'art. 19, constitueix la legitimació dels actes del President previstos en l'art.11.

També el referèndum apareix citat en l'art. 89 com a possibilitat d'aprovació de la reforma constitucional.

Malgrat tot no ens hem d'aturar aquí i, per tant, convé, si més no, marcar les pautes de la iniciativa legislativa a França per tal de descobrir almenys qui té la possibilitat de poder iniciar el mecanisme de la legislació.

De l'art. 34 de la Constitució es desprèn que el poder legislatiu està atribuït

10. André Hauriou, Derecho constitucional e instituciones políticas, pàg. 447.

al Parlament quan es diu que «la llei serà votada pel Parlament», és a dir, Assemblea Nacional i Senat. Ens trobem, doncs, amb un sistema bicameral al qual se li atribueix la potestat legislativa.

D'altra banda, l'art. 39 estableix com hem dit que la iniciativa legislativa correspon, de forma concurrent, al Primer Ministre i als Membres del Parlament. Des d'aquest punt de vista sembla que està repartida de forma equivalent, ara bé, això no és cert, ja que, el que en realitat ha succeït és que el President de la República s'ha convertit en el cap de l'Executiu en la mesura en què influeix realment en la legislació proposada pel Primer Ministre, que sí té la possibilitat d'iniciar el procediment legislatiu. Això succeeix perquè, en primer lloc, els projectes de llei han d'ésser deliberats en el Consell de Ministres, segons el que disposa l'art. 39.2. de la Constitució francesa, i com a conseqüència, signats pel cap d'Estat (art. 13) i, d'altra banda, perquè aporta la seva legitimitat com a conseqüència de l'elecció popular a través del sufragi directe, situació aquesta que reforça la seva posició política, de tal manera que els missatges i directrius enviats al Primer Ministre per iniciar el procediment legislatiu sobre una determinada matèria, tenen molta força, el que fa que no sigui possible esquivar-los.

Pel que fa a la iniciativa legislativa parlamentària, hem de dir que l'Assemblea Nacional comparteix la iniciativa legislativa no solament amb el President del Consell de Ministres sinó també amb el Senat.

L'Assemblea no pot delegar el dret de votar la llei i tot projecte i proposició de llei que s'hi presentin han d'ésser debatuts també en el Senat amb la finalitat d'arribar a l'adopció d'un text idèntic per part de les dues Cambres. Si no hi hagués acord serà l'Assemblea Nacional la que definitivament decidirà.

Malgrat tot s'ha de dir que la iniciativa legislativa parlamentària recollida en el text constitucional apareix molt disminuïda: des de 1958 a 1978, d'un total de 1.862 lleis votades pel Parlament, 245 corresponien a proposicions de llei (iniciativa parlamentària) davant de 1.617 projectes de llei (iniciativa del Primer Ministre). Davant d'aquestes dades ens adonem que certament la iniciativa legislativa parlamentària és molt minsa malgrat l'atribució constitucional que se li atorga.

Finalment, només dir que segons l'art. 10 de la Constitució, correspon al President de la República la promulgació de les lleis.

Per acabar, és important fer una recapitulació molt sintètica per tenir una idea clara, concisa i simple de la iniciativa legislativa a França; en aquest sentit només dir el següent: d'una banda que no hi ha iniciativa legislativa popular i d'altra banda que si bé l'art. 39 atorga la iniciativa legislativa al Parlament (Assemblea Nacional i Senat) i al Primer Ministre, en la pràctica actua poc en iniciatives legislatives i pel que fa al Primer Ministre està bastant manipulat en aquest aspecte pel President de la República. Com a conseqüència podem concloure dient que qui realment domina la situació és el President de la República tot i que, com hem vist, la Constitució no li dóna atribucions en aquest sentit.

Bèlgica

Tampoc hi trobem el mecanisme de la iniciativa legislativa popular.

Els articles que es fa necessari esmentar en aquesta ocasió són, d'una banda, l'art. 27 de la Constitució quan diu que la iniciativa correspon a cadascuna de les tres branques del Poder legislatiu; d'altra banda, l'art. 26 del mateix text que ens diu qui té el Poder legislatiu; en concret, ens diu que serà exercit col·lectivament pel Rei, la Cambra de Representants i el Senat.

Aquesta és una fórmula molt semblant a la de la Constitució danesa (art.3), holandesa (art.119) i, en definitiva, a la de les constitucions escandinaves encara que en aquestes últimes es parla del President de la República com a titular.

Respecte del monarca belga, la Constitució li atribueix explícitament poders i funcions de molta importància.

1. Establir els reglaments i decrets necessaris per a l'execució de les lleis (art. 67).
2. Nomenar i revocar els seus ministres (art.65).
3. Assumir poders especials pel que fa a tractats de pau, d'aliança i de comerç i pel que fa a la direcció de les forces armades.
4. Compartir amb les Cambres el Poder Legislatiu (art.26), la qual cosa implica sancionar, promulgar i exercir per si mateix els més significatius poders propis de l'Executiu respecte al Parlament. A més, el Rei és el titular del Poder Executiu (art.29).

Observem que, realment, hi ha una gran activitat per part del monarca belga que li ve atribuïda expressament per la Constitució. Una d'aquestes activitats és la iniciativa legislativa que ve a ser una aplicació del principi de col·laboració de poders.

També té la iniciativa legislativa el Govern mitjançant projectes de llei que prenen la forma de Decret reial; s'ha de dir que la major part de les iniciatives són preses pel Govern. En canvi les Cambres, encara que també tenen aquesta possibilitat (proposicions de llei), utilitzen molt més el dret a esmenar els projectes que se li presenten (art. 42).

Per tant, no hi ha iniciativa legislativa popular sinó que la iniciativa es tradueix en el que s'ha dit tot i que, sobretot és el Rei qui mitjançant l'aprovació dels seus ministres exerceix la iniciativa legislativa.

Portugal

La iniciativa legislativa popular no està regulada en la legislació portuguesa. Si més no això és el que es desprèn de manera clara del text constitucional de 2 d'abril de 1976 en el seu article núm. 170 modificat per la Llei de 25 d'abril de 1981 que alhora modifica gran part de la Constitució portuguesa.

Aquest article diu que la iniciativa correspon als Diputats, als grups parlamentaris i al Govern, així com, pel que fa a les regions autònomes, a les Assembles Regionals respectives.

Pel que fa als diputats, als grups parlamentaris i les Assembles Regionals no poden presentar projectes de llei o proposicions de llei ni esmenes que impliquin durant l'any econòmic en qüestió un augment de les despeses o una disminució dels ingressos de l'Estat previstos en la llei de pressupostos.

Com diu Joaquín Gomes Canotilho(11) «La participació popular en la legislació no existeix; és un problema que ha esdevingut més aviat de ciència política que no de dret constitucional. D'una banda és criticable la institucionalització de la participació dels grups en el procés legislatiu perquè això representa una intromissió intolerable en la llibertat dels òrgans legislatius, constitueix un atemptat més o menys clar al principi de representativitat.

D'altra banda, la no institucionalització de la participació acaba, en general, amb l'existència de formes socials de pressió institucionalitzades, com abundantment s'ha demostrat amb els grups de pressió i els lobbies.

Això és perillós per a l'Estat perquè pot ésser forçat i veure's perjudicat en la seva llibertat fonamental de decisió...»

D'altra banda i segons els art. 55, apartat d), i 57.2, apartat a), s'estableix la possibilitat de participar en l'elaboració de legislació laboral a determinades comissions de treballadors i també als sindicats.

Evidentment que no es tracta d'una iniciativa legislativa popular, però sí que es tracta d'una petita participació d'un determinat sector social en una tasca que ara per ara no és accessible al poble com a tal. En aquest sentit és prou significatiu el paràgraf transcrit de l'autor Gomes Canotilho.

Àustria

La Constitució Federal austríaca recull, en el seu art. 41.2, la iniciativa legislativa popular, que estructura com a articulada i formulada per 200.000 electors (o per la meitat dels electors en cada un dels tres Estats). En proporció amb la població austríaca, el nombre de 200.000 electors és un dels més alts (n'exceptuem Espanya) dels que s'estableixen per secundar la iniciativa popular. També es reconeix aquest tipus d'iniciativa en els Länder i d'una manera menys formalista, en general, ja que no s'exigeix que sigui articulada.

Alemanya

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 dècima part, almenys, de l'electorat.

11. J.Joaquin Gomes Canotilho. Direito Constitucional. Almedina. Coimbra, 1986, pàg. 369.

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 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 següents supòsits:

1. Quan així ho acordi el Reichpräsident, sobre lleis votades pel Reichstag (art. 73).

2. En els casos de suspensió de la publicació d'una llei (la qual cosa ha de realitzar-se a instància d'una tercera part, almenys, del Reichstag), quan així ho sol·liciti el 20 % dels electors (art. 73).

3. Referèndum convocat pel President del Reich per demanar el vet interposat pel Reichsrat sobre una llei votada pel Reichstag (art. 74).

4. Referèndum sobre reforma constitucional quan s'acordi per iniciativa popular (art. 76).

5. Referèndum sobre reforma constitucional sol·licitat pel Reichsrat, com a conseqüència d'un vet interposat per aquest sobre una decisió votada pel Reichstag, de reformar la Constitució (art.76).

La pròpia Constitució estableix uns límits a aquestes institucions:

Solament és possible la iniciativa del President del Reich en matèria de pressupostos, lleis relatives a impostos, i escales reguladores de salaris (art. 73).

És a dir, queden excloses de la iniciativa popular les qüestions referents a les finances.

Perquè un referèndum pugui deixar sense efecte els acords del Reichstag, hi ha de prendre part la majoria dels electors (art.75).

Igualment, el referèndum per a la reforma constitucional requereix, per a la seva acceptació, el vot favorable de la majoria de votants registrats (art.76).

La posició del President del Reich s'enforteix per portar la seva legitimació del sufragi universal (art.41) a l'igual que el Parlament, i per l'atribució al Reichpräsident de la facultat de poder sotmetre a referèndum, quan així ho acordi ell, les lleis votades pel Reichstag, el que suposa, en definitiva, controlar l'activitat del Parlament, quan ho consideri convenient, diferint la decisió al poble, precisament perquè Parlament i President del Reich es troben en peu d'igualtat: no existeix preeminència del Parlament, la qual cosa, a la vegada, és típica del règim parlamentari.

Estats Units

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

El 1977, 39 estats disposaven d'una legislació que reconeixia el referèndum i 21 admetien la iniciativa legislativa. La distribució és la següent: 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 fidels als cànons de la democràcia representativa.

Des de 1890 fins a la segona guerra mundial es desenvolupa un fort corrent favorable a les institucions de democràcia semidirecta, incorporant aquestes a les Constitucions de nombrosos Estats. Des de 1945 solament hi ha hagut un únic Estat que ha admès la iniciativa popular: Alaska, la qual cosa vol dir que els moviments polítics de començaments del segle XX d'apropar el govern (presa de decisions polítiques) al poble, després de l'experiència de Weimar, queden substituïts pel sistema representatiu de partits polítics.

Suïssa

La iniciativa popular i el referèndum troben el seu desenvolupament més complet a Suïssa, tant pel seu reconeixement constitucional (art. 32,89,90,120,121 i 122) com per la seva rellevància pràctica. Suïssa és el clàssic país, des de l'aprovació de la seva constitució: 1874, de la democràcia semidirecta, i també hi podem trobar fonts de la democràcia directa: els Landsgemeinde.

Cal distingir entre el desenvolupament del referèndum i la iniciativa popular en l'àmbit federal de l'establert en l'àmbit cantonal.

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

En la reforma constitucional: si la reforma és parcial pot tenir lloc la via de la iniciativa popular (art. 121, paràgraf 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, paràgraf 2). Aquesta petició (iniciativa) pot ser directa o formulada (projecte redactat en totes les seves parts) o indirecta, proposició concebuda en termes generals (art. 121, paràgraf 4).

Posteriorment intervenen les Càmeres —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.

També és possible 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 l'oportunitat o no de dita reforma total.

En l'elaboració de les lleis ordinàries (dins d'aquest àmbit federal) no juga la iniciativa popular, però 30.000 ciutadans actius i vuit cantons poden demanar que se sotmetin a referèndum les lleis formulades per les Cambres Federals (art.89). Això amb la condició que la conclusió dels tractats internacionals sigui d'una durada indeterminada o per a més de 15 anys.

En l'àmbit cantonal, la iniciativa popular i l'obligatorietat del referèndum, en matèria de reforma constitucional, es troba en tots els cantons. Per a l'elaboració de les lleis ordinàries la iniciativa popular, a diferència del que succeeix en la Federació, està també prevista àmpliament de forma general. El referèndum està igualment previst, en alguns cantons és obligatori i en altres simplement facultatiu, opcional.

És possible, també, la revocació o destitució dels Governos cantonals (de 4.000 a 11.000 ciutadans, en 4 Cantons), encara que mai no s'ha practicat aquesta institució.

El referèndum és la institució típica i que més s'utilitza del govern semidirecte. També existeix, i bastant difusa, la iniciativa popular, però en menor mesura.

Ha incidit i incideix en decisions polítiques fonamentals de la Confederació.

En moltes ocasions, com amb el referèndum, ambdós han superat el marc dels partits polítics.

També, a voltes, el referèndum i la iniciativa han impossibilitat esquemes de conducció política promoguts pels poders constituïts.

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN L'ORDENAMENT JURÍDIC ESPANYOL

La Constitució espanyola configura en el seu article 87 un sistema d'iniciativa legislativa popular (ILP) que la diferencia de la major part dels ordenaments constitucionals de l'Europa occidental, en què predomina el tradicional sistema dualista. Potser foren dues experiències prèvies, d'origen distint, les que influenciaren a l'hora de dissenyar l'actual model espanyol: D'una banda, la Constitució italiana que en els seus articles 71 i 121 atribueix la facultat d'iniciar el procediment legislatiu, entre altres òrgans, al poble i als Consells regionals; de l'altra, la Constitució de 1931 que, seguint el model austríac, reconeix al poble el dret a la iniciativa en el seu article 66.

La manera en què la Constitució espanyola recull la ILP presenta alguns aspectes peculiars que la distingeixen d'altres sistemes europeus, aproximant-se tan sols als antecedents abans esmentats.

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.

Enfront d'això, el model predominant a Europa és el configurat en la Constitució suïssa (inspirat, al mateix temps, en la Constitució francesa de 1793).

La peculiar estructura de la ILP prevista en l'art. 87.3 de la C.E. fa que difícilment pugui considerar-se com a institució de democràcia directa. En el model espanyol 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.

La clara opció que prengueren els constituents de 1979 a favor d'un règim parlamentari i representatiu, on els actors polítics fonamentals eren els partits no fou casual, com assenyala Angel Garrorena⁽¹²⁾ quan estima 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, l'específica concepció 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⁽¹³⁾, sobretot pel que fa a la ILP, tant en la seva regulació constitucional com en el seu posterior desenvolupament legislatiu en els nivells estatal i autonòmic.

L'article 87 es limita a interposar uns requisits bàsics de naturalesa diversa. Per un costat, exigència quantitativa d'un mínim de 500.000 signatures acreditatives; i per l'altre, 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'article 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'article 87.3 i que són els següents: a) L'exclusió implícita en l'art. 166 de la Constitució, de la reforma constitucional;

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

13. Isidre Molas, "Democracia, representación y partidos políticos", pàg. 76, a *Parlamento y Democracia. Problemas y perspectivas en los años 80*, Fundación P.Iglesias, Madrid, 1982.

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'article 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'article 134.1.

El desenvolupament normatiu de la ILP (Llei Orgànica 3/1984, de 26 de març (LORILP)(14)

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 «canalitza bàsicament mitjançant els representants populars en els òrgans de govern, si bé no és obstacle perquè es fomenti i intensifiqui la participació dels ciutadans mitjançant les diverses formes de democràcia directa, com és el cas de la ILP. Correctament entès, el seu reconeixement constitucional permet instrumentar la directa participació 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 troben en les formacions polítiques amb representació parlamentària».

El propi Preàmbul arriba a reconèixer com 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 fàcil canal 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»(15).

14. Vegeu l'annex núm 1. Ferran Camps. Para vivir sin nucleares, 1991, 15 de febrer. Estudi de la legislació de la ILP a l'Estat espanyol. Proposicions de Llei d'Iniciativa Legislativa Popular presentades davant el Congrés dels Diputats.

15. Antonio Torres del Moral critica amb ironia alguns paràgrafs del Preàmbul quan escriu que aquest "...haciendo un innecesario reconocimiento del "máximo papel institucional" de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de participación política, afirma que el ejercicio de la iniciativa popular se canaliza con las máximas garantías. Con ello no está aludiendo a las garantías de los ciudadanos firmantes de la iniciativa (garantías que, por cierto, están recogidas en la Ley muy razonablemente), sino a las garantías del régimen político frente a posibles abusos de los ciudadanos...", a Principios de Derecho Constitucional Español, vol.1, Atomo Ediciones, Madrid, 1985, pàg. 120.

L'articulat que segueix a 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, 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 un nombre superior a aquest. A aquesta circumstància cal afegir els requisits formals que han d'acompanyar la presentació de la iniciativa: s'ha de configurar com una proposició de llei, i per tant, expressar-se en un text articulat amb la seva corresponent exposició de motius, afegint dos documents, un «en el qual es detallin les raons que aconsellen, a criteri dels signants, la tramitació i aprovació per les Cambres de la proposició de llei» (art. 3.2.b), i un altre on hi figuri la «relació de membres que componen la Comissió Promotora de la iniciativa, amb expressió de les dades personals de tots ells» (art. 3.2.c).

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

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

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

La Llei Orgànica regula en els articles 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: Indica l'art.13.1 de la Llei Orgànica que la Mesa del Congrés dels Diputats, un cop ha rebut la notificació de la Junta Electoral Central on s'acredita que s'ha reunit el nombre de firmes requerit, donarà ordre de 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 el seu 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.

LA ILP A LES COMUNITATS AUTÒNOMES (16)

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. En aquest sentit, el seu desenvolupament s'ha estès en la major part dels Estats membres dels EE.UU., en què vuit d'aquests Estats reconeixen alguna forma d'ILP. La institució també ha estat recollida a Suïssa, on als Cantons existeix la iniciativa legislativa per a matèries no constitucionals.

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 per 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 representativitat 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 el seu 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 no fos desenvolupada amb posterioritat.

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 CC.AA. i sense ànim de realitzar una anàlisi completa de totes les CC.AA., 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 solen ser secundaris. En aquest sentit, s'ha considerat més oportú realitzar l'anàlisi d'algunes de les normatives específiques i no pas de totes.

16. Vegeu l'annex núm. 2. Recull de la Normativa de les Comunitats Autònomes. Proposicions de llei d'iniciativa legislativa popular presentades davant les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.

Abans d'iniciar un breu comentari esquemàtic de la regulació de la ILP dins d'algunes de les CC.AA. de l'Estat espanyol, cal dir que certament, l'art. 147.2 de la Constitució espanyola permet a les CC.AA. gaudir d'autonomia per organitzar les seves institucions d'autogovern i, per tant, per desenvolupar convenientment els procediments legislatius en totes les seves fases. També, l'art. 23.1 CE ens diu que els ciutadans tenen dret a participar en els assumptes públics, directament o mitjançant representants; des d'aquest punt de vista la iniciativa popular és fruit de la projecció del dret fonamental a la participació; en últim lloc l'art. 9.2. CE diu que els poders públics facilitaran la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

Finalment dir que la regulació de la ILP ha de venir per Llei, per tant, ens haurèm de dirigir, dins de cada Comunitat Autònoma, a la llei corresponent.

L'exposició, com dèiem, està feta de manera esquemàtica dels trets més importants amb la intenció d'augmentar el poc contrast que hi ha entre les diferents regulacions de les CC.AA.

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 B.O. 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, etc. 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.

Madrid

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

Matèries excloses: les que no són competència de la C.A., 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 B.O. de la C.A.

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.

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 dirigit a la Mesa que contindrà: el text articulat, una exposició de motius i una relació de les dades personals dels membres de la Comissió Promotora que no podrà ésser inferior a 10 components.

La Mesa es pronunciarà en 30 dies.

La Junta Electoral garanteix la regularitat del procediment.

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.

Andalusia

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

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

Calen 75.000 firmes autenticades.

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.

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

Si tot és correcte comença la tramitació parlamentària.

Indemnització a la Comissió Promotora per despeses acreditades fins a un màxim de 5 milions 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 expo-

sició 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 B.O. del Parlament Basc.

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 B.O. 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.

De l'anàlisi de les diferents regulacions de la ILP a les CC.AA. podem concloure que són molt iguals per no dir idèntiques; certament hi ha entre aquestes CC.AA. algunes diferències molt minses com ho és la creació, a la Comunitat de Canàries, d'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 CC.AA.

Una altra diferència és el nombre de firmes que es necessiten i que van des de les 10.000 que es demanen a Múrcia a les 75.000 que es demanen a Andalusia; al nostre entendre, és possible que el major o menor nombre vingui determinat per la densitat geogràfica de la Comunitat autònoma en qüestió o bé, pura i simplement, per una decisió política.

Una cosa que sí que és significativa i que val la pena destacar, perquè és l'única CA que ho fa i a més és totalment copiat del sistema italià, és que la Comissió promotora de la CA de Galícia haurà d'estar composta per un mínim de 10 promotors; per tant, s'estableix un mínim, cosa que, en absolut, succeeix a la resta de CC.AA.

L'última qüestió a assenyalar són els diferents ajuts que reben les Comissions Promotores i que van des de 750.000 ptes. com a màxim a la CA de Canàries, als 5 milions de la CA d'Andalusia.

En definitiva, doncs, la columna vertebral de la ILP en aquestes CC.AA. 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 B.O. 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.

Finalment 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.

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.

En tot cas i abans d'entrar-hi en detall convindria establir-ne els antecedents històrics i parlamentaris⁽¹⁷⁾.

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

17. Vegeu l'annex núm. 3. Antecedents històrics i parlamentaris.

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(18) 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 B.O. 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.

18. Vegeu l'annex núm. 4. Debat parlamentari a la Cambra Catalana previ a l'aprovació de la Llei. Articulat de la Llei d'Iniciativa Legislativa Popular aprovada al Parlament de Catalunya el 15 de març de 1995.

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

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

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

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

En canvi la Llei estableix noranta dies prorrogable seixanta dies més, un total de 150 dies.

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

L'EXERCICI PRÀCTIC DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Una experiència antimilitarista a Suïssa

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»⁽¹⁹⁾. El resultat fou que un 35,6 % de la població va votar oui/ja/si a la iniciativa. Dos cantons, Ginebra i Jura, varen acceptar la proposta amb un 50,4 % i un 55,8 % respectivament. Aquest bon resultat va sorprendre els mateixos promotors i sens dubte els enemics de la iniciativa, especialment l'exèrcit.

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 presentar la iniciativa.

Viure sense nuclears a l'Estat espanyol

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

19. Vegeu l'annex núm. 5. Entrevista a Paolo Gilardi, Revista "Inprecor" núm. 74, febrer 1990, pàg. 31 i ss.

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 campanya va haver de conviure amb una campanya electoral, la campanya en contra de la Guerra del Golf, i l'element que va impedir sense dubte l'èxit: els impediments administratius(20).

Les diferents Comissions Promotores van aconseguir més de 1.000 fedataris(21), si bé la xarxa de persones que recollien signatures se sustentava en un nombre força més elevat de persones.

L'Autodeterminació al País Basc

Durant el mes de setembre de 1990 es presenta al Parlament Basc una proposta consistent a demanar que el Parlament Basc instés 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 en considerar que la decisió estava fora del seu àmbit d'actuació i decisió. Fou presentat un recurs d'empara(22) que fou rebutjat pel Tribunal Constitucional.

Canàries i Galícia, iniciatives aprovades

A la CC.AA. 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,(23). 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".

A la CC.AA. de Galícia d'un total de vuit proposicions, se n'ha arribat a apro-

20. Vegeu l'annex núm. 6. VV.AA. Revista "Mientras Tanto" núm.46, Algunas reflexiones sobre la campaña "Vivir sin nucleares" Setembre-October 1991, pàg. 23 a 50.

21. Vegeu l'annex núm. 7. Manual d'instruccions per a la persona "Fedatària". Viure sense nuclears.

22. Vegeu l'annex núm. 8. Sentència del Tribunal Constitucional. STC 76/1994, de 14 de març (Sala 2ª).

23. Vegeu l'annex núm. 9. Proposicions de llei i redactat definitiu de les lleis de Reorganització universitària de Canàries.

var una referent a(24) "revisión do Mapa saitario crea-la área de Saúde da bisbarra do Salnés".

La Llei de finançament de l'ensenyança arriba al Parlament

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, transcorreguts els sis mesos establerts per la llei, s'ha pogut presentar les 500.000 signatures corresponents.

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

Ara la proposició es troba en el Parlament i està pendent de la seva resolució(25).

S'HA DE REFORMAR LA LLEI D'INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR ?.

Amb l'aprovació per part de la Cambra Catalana de la ILP, ja són totes les CC.AA. 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 CC.AA., si bé el resultat és bàsicament equiparable per a tothom. Només han aconseguit ser aprovades tres proposicions realitzades a Canàries i una a Galícia; 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, que per diverses raons considerem desafortunada, 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 per convertir-la, d'altra banda, en un instrument de garantia dels partits polítics, que per altra banda en cap moment són posats en qüestió, en lloc de garantir les condicions favorables per a l'exercici d'aquesta manifestació del dret fonamental de participació.

L'objectiu que sembla que es perseguia amb la constitucionalització de la ILP no era sinó articular canals que possibilitessin propostes normatives al

24. Vegeu l'annex núm. 10. Proposició de Llei i Llei aprovada pel Parlament gallec.

25. Vegeu l'annex núm. 11. "Trabajadores de la enseñanza". Revista de CC.OO. a l'ensenyament, febrer de 1994."El País", 6 de desembre de 1995.

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. I és que com ja s'ha indicat per diversos autors, s'ha recollit en l'Exposició de motius la tensió entre democràcia directa i democràcia representativa, encara que la normativa ulterior no ha deixat lloc per a «l'abús per part dels ciutadans».

Fent una petita recopilació podríem concloure que en la regulació de la iniciativa legislativa popular ha predominat una "cautela" excessiva, oblidant que la iniciativa popular pot ser, a la fi, més un element que pot dinamitzar ocasionalment la tasca legislativa, que no pas una eina per supplantar la democràcia representativa. Com indica Pedro Vega(26) «...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 supplantar els mecanismes i l'exercici normal dels poders constituïts. La seva 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 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»(27).

En aquest equilibri entre democràcia directa i democràcia representativa, es fa necessari establir mecanismes perquè la participació directa dels ciutadans tingui un vehicle d'expressió menys cautelar i pugui fer realment possible 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.

26. Pedro Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos. Madrid, 1985, pàg. 134 i ss.

27. Norberto Bobbio, "Democracia representativa y teoría marxista del Estado". *Revista "Sistema"*, 16 de gener de 1977, pàg. 27 i ss.

EL MALESTAR DEMOCRÀTIC

Democràcia, esperança per a la nova era(28)

Estem confrontats a una crisi profunda de la representació política perquè el concepte de representació és consubstancial al de democràcia, i la noció de democràcia constitucional és inseparable d'un concepte de representació política.

El concepte modern de representació política ha estat profundament modificat per la inserció del sistema dels partits en la vida política. Aquest sistema s'organitzava segons un doble moviment: un moviment d'arrelament dels partits en la participació de masses i un moviment que s'orientava cap al concurs dels propis partits en la definició de l'orientació política. La representació política i les seves funcions de mediació social de masses, de presa de compromisos, es convertia en el principal treball dels partits. La crisi actual de representació política és, doncs, immediatament, una crisi dels partits.

La seva capacitat de mediació es troba en gran part mitigada: en conseqüència es veu afectada la seva capacitat d'arrelament entre els ciutadans.

Fins i tot els comportaments electorals tendeixen a convertir-se en alguna cosa aleatòria, mòbil, fins i tot encaminats cap a la indiferència. Mitjançant aquests moviments o comportaments electorals, s'està produint avui una posada en qüestió cada cop més accentuada de les institucions.

El sistema de partits no sembla avui ser capaç de donar una resposta adequada als nous problemes que s'estan plantejant.

Una alternativa, però, no pot limitar-se a l'ús de "noves tècniques" de democràcia: ha d'anar vinculada a l'objectiu de construir "espais polítics" d'acció política on poder desafiar les decisions de les elits polítiques, elaborant programes "d'abast mitjà" (Riechmann)(29) enfront dels grans i petits problemes que afecten la ciutadania. Així es podran tornar a donar nous i dinàmics significats als termes de representació i participació.

A l'hora d'engegar una alternativa s'hauria de tenir en compte la recuperació de la vella tríade de "llibertat, igualtat i fraternitat", reivindicant enfront de la noció liberal de llibertat unes altres de més àmplies i pluridimensionals com "l'alliberament", entès en el seu sentit antiautoritari i llibertari, com a lluita per a l'emancipació i construcció d'un "nosaltres" solidari.

No es tractaria tant d'una exigència de drets com de la creació de contrapoders socials que tendissin a assentar els fonaments per a l'exercici material d'aquests drets i per a la consolidació de nous instruments de representació i participació democràtiques.

28. Vegeu l'annex núm. 12. Ferran Camps. Revista "Demà" 24 de maig de 1991. pàg. 8 i 9.

29. Jorge Riechmann, ¿Problemas con los frenos de emergencia?, Revolución, Madrid, 1991.

En aquest sentit la reflexió sobre la democràcia ha d'anar lligada a demostrar que és factible portar a la pràctica formes de democràcia superiors a les realment existents actualment.

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.

En aquesta aposta, coexistiran l'experimentació de formes de democràcia directa i participativa amb les de democràcia representativa institucional, on s'hauran 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.

BIBLIOGRAFIA

Abendroth, W. i altres

Capital monopolista y sociedad Autoritaria
Fontanella, Barcelona, 1973

Aguar de Luque, Luis

Democracia directa y Derecho Constitucional
Edersa, Madrid, 1977

Aja, Eliseo i altres

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

Aragon Reyes, Manuel

La iniciativa legislativa (article)
Revista española de derecho administrativo núm. 16
Civitas, Madrid, 1974

Alcubilla, Arnaldo E.

La iniciativa legislativa popular diez años después
Tapia, Madrid, 1988

Bettinelli, E.

Note sull'ILP nell'ordinamento italiano (article)
Il Politico, Roma, 1970

Biglino Campos, Paloma

La ILP en el ordenamiento jurídico estatal (article)
Revista española de derecho constitucional núm. 19
Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981

Biblino Campos, Paloma

La ILP en los ordenamientos jurídicos regionales (article)
Revista de Estudios Políticos núm. 46-47
Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985

Bobbio, Norberto

Democracia representativa y teoría marxista del Estado (article)
Sistema núm. 16, 1977

Bosch, Anna i altres

Algunas reflexiones de la campaña vivir sin nucleares (article)
Mientras Tanto núm 46, Barcelona, 1991

Camps, Ferran

Para vivir sin nucleares (article)
Madrid, 1991

Camps, Ferran

Democracia, esperança per a la nova era (article)
Demà, Barcelona, 1991

Cheli, Enzo i Caretti, Paolo

El procedimiento legislativo en italia
Revista española de derecho constitucional núm. 16
Centro de Estudios Constitucionales, 1986

Denninger, Erhard

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

Duverger, Maurice

Los Partidos Políticos
Fondo de Cultura Economica, México, 1974

Fossas Espadaler, Enric

Lliçons de Dret Constitucional
Enciclopèdia Catalana, Barcelona, 1994

Friedrich, C.J.

Gobierno constitucional y democracia,
Madrid, 1975

García Martínez, Ma. Asunción

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

García Pelayo, Manuel

Derecho constitucional comparado
Alianza Universal, Madrid, 1967

Garrorena, Angel

El estado español como Estado social y democrático de derecho
Tecnos, Madrid, 1984

Gomes Canotilho, J.Joaquin

Direito Constitucional
Almedina, Coimbra, 1986

Hauriou, André

Derecho constitucional e instituciones políticas
Ariel, barcelona, 1980

Jiménez de Cisneros, Francisco Javier

El derecho de petición y la iniciativa legislativa
Cuadernos de documentación; 25, Madrid, 1980

Lavagna, C.

Istituzioni di Diritto Pubblico (article)
Torino, 1976

Lucifredi, P.G.

L'iniziativa legislativa parlamentare
Milano, 1968

Molas, Isidre

Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno
Tecnos, Madrid, 1987

Molas, Isidre

Representación y partidos políticos (article)
en "Parlamento y democracia". Fundacion P. Iglesias, Madrid, 1982

Offe, Claus

Partidos políticos y nuevos movimientos sociales
Sistema, Madrid, 1992

Pérez Royo, Javier

La reforma de la Constitución
Congreso de los Diputados, Madrid, 1987

Pitarch, Ismael E.

Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. -III-
Institut d'Estudis Autònòmic, Barcelona, 1988

Ramirez, Manuel

La participación política
Tecnos, Madrid, 1985

Riechmann, Jorge

¿Problemas con los frenos de emergencia?
Revolución, Madrid, 1991

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

Santamaría, Julián

Participación política y democracia directa
Estudios de Ciencia Política y Sociología, Madrid, 1972

Sartori, Giovanni

Partidos y Sistemas de partidos
Alianza Editorial, Madrid, 1987

Spagna Musso, E.

L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane
Napoli, 1958

Spota, Alberto Antonio

Democracia directa y semi-directa en Suiza
Plus Ultra, Buenos Aires, 1971

Torres del Moral, Antonio

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

Touchard, Jean

Historia de las ideas políticas
Tecnos, Madrid, 1972

Ugo Rescigno, Giuseppe

Manuale elementare de diritto publico

Vega, Pedro de

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

APÈNDIXS

1. * Article. *Para vivir sin nucleares.*
 - * Proposicions de Llei d'Iniciativa Legislativa Popular presentades davant el Congrés dels Diputats.
2. * Normativa de les Comunitats Autònomes.
 - * Proposicions de Llei d'Iniciativa Legislativa Popular presentades davant les Assemblees legislatives de les Comunitats Autònomes.
3. * Antecedents històrics i parlamentaris.
4. * Sessió plenària del Parlament de Catalunya. Debat de la proposició de llei de la ILP.
 - * Llei de la Iniciativa Legislativa Popular. Parlament de Catalunya.
5. * Entrevista a Paolo Gilardi. ILP a Suïssa.
6. * Vivir sin nucleares. Article AA.VV. a Mientras Tanto.
7. * Manual del fedatari, campanya Viure sense nuclears.
8. * Sentència Tribunal Constitucional, davant el recurs d'empara presentat contra l'acceptació del Parlament del País Basc de la ILP de reforma constitucional.
9. * Proposició de Llei al Parlament de les Illes Canàries per la reorganització universitària.
 - * Llei del Parlament Canari de reorganització universitària.
10. * Proposició de Llei al Parlament gallec sobre la revisió del Mapa sanitari.
 - * Llei del parlament gallec: revisió del Mapa sanitari.
11. * El País, 6 de desembre de 1995.
 - * Trabajadores de la enseñanza. núm. 150, febrer de 1994, especial ILP "Ley de financiación de la enseñanza".
12. * Article. Democràcia, esperança per a la nova era.

ANNEX

1. * El País, 15 de novembre de 1995. Proposta a la campanya electoral per part d'ERC.

Para vivir sin nucleares

Ya está en marcha la campaña de recogida de 500.000 firmas para poner en marcha la Iniciativa Legislativa Popular contra las centrales nucleares. En este artículo se explica el marco legal en que estamos trabajando; en futuros números os iremos informando sobre el desarrollo de la campaña.

El sistema político vigente ofrece pocas posibilidades (por no decir casi ninguna) de ejercer mecanismos que tengan algo que ver con la democracia directa. Lo único hoy existente en la Constitución es la Iniciativa Legislativa Popular (ILP). En un marco que, no está de más repetirlo, es contrario a la participación ciudadana directa en todos los órdenes.

La Iniciativa Legislativa Popular es una forma de intervenir en las instituciones desde fuera, de manera que el protagonismo es del movimiento social. En este caso no hay delegación de soberanía en las instituciones oficiales. A diferencia del referéndum, convocado y controlado desde la Administración, en la ILP es el mismo movimiento quien elabora la proposición de ley, recoge y legitima las firmas que realiza su propia campaña.

Aprovechar este mecanismo es, en todo caso, una excelente ocasión para debatir también la democracia (ver la disposición adicional tercera de la propuesta de ley realizada por la campaña). La ILP, ejercida desde esta perspectiva, permite constatar la democracia de base con la democracia formal; evidenciando la diferencia entre los ítemas representativos y una forma de autogobierno de los pueblos.

La ILP en Europa

Para mejor conocer el terreno empezaremos comparando la legislación que al respecto existe en diferentes estados europeos y la del Estado español:

En Italia, la ILP se puede ejercer mediante al menos 5.000 firmas de electores. No hay referéndum posterior vinculante, tal y como sucede en Suiza o Weimar. La explicación por la que hace al número de electores, que es muy inferior a otros estados, como Suiza donde se exigen 100.000, Austria donde se piden 200.000, o el mismo Estado español, se debe al reducido campo de proyección exterior que tiene esta facultad. Es importante retener que la legislación española en esta materia está basada en lo establecido por la legislación italiana.

En Francia, la posibilidad de ejercer pertenece conjuntamente al primer ministro y a los miembros del Parlamento. En la constitución francesa se prevé un mecanismo de participación como es el referéndum, pero no la ILP.

En Bélgica tampoco está regulado, ya que el monarca tiene amplias atribuciones explícitas en la Constitución. Una de estas atribuciones es la ILP, que se entiende como una aplicación del principio de colaboración entre poderes, y no como participación popular.

En Portugal, igualmente, la iniciativa compete sólo a los diputados, grupos parlamentarios y gobierno, y por lo que hace a las regiones autónomas a las asambleas regionales. Finalmente, se establece la posibilidad de participar en la elabora-

ción de legislación laboral a determinadas comisiones de trabajadores y también a los sindicatos.

La legislación en el Estado español

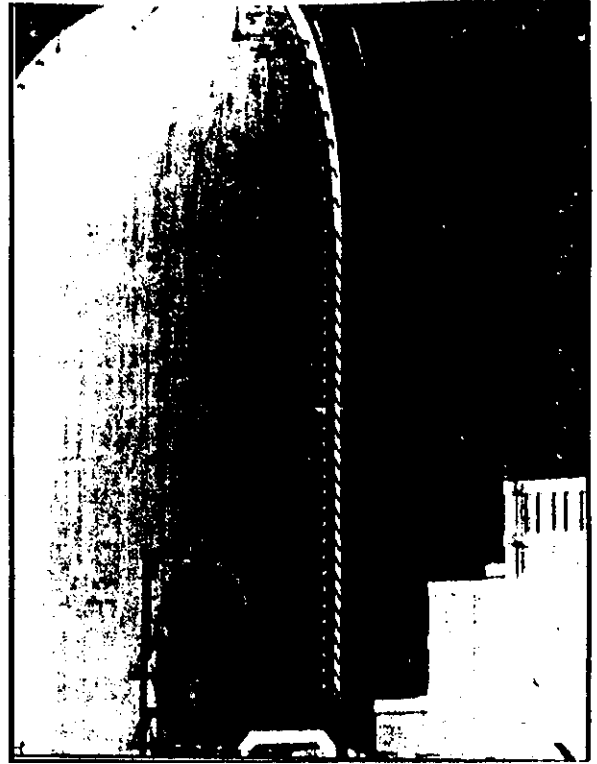
Aquí la ILP es un mecanismo por el cual se puede presentar una proposición de ley al Parlamento. Su posibilidad está recogida tanto en la Constitución española como en los Estatutos de Autonomía; en ambos casos hay una regulación concreta para su ejercicio, que deberá desarrollarse en una ley posterior. La Constitución precisa que se necesitarán un mínimo de 500.000 firmas para tirar adelante la iniciativa y que ésta no puede afectar a determinadas materias, relativas a los derechos fundamentales y las libertades públicas: se trata concretamente de las leyes tributarias, las de carácter internacional, la prerrogativa de gracia y las leyes orgánicas, además de los Estatutos de Autonomía, el régimen electoral y todo un conjunto de materias expresamente previstas en la Constitución.

Lo primero a tener en cuenta para presentar una iniciativa es que no haga referencia a alguna de las materias excluidas. A este respecto hay que puntualizar que, además de las explicitadas en la Constitución, la ley incluye dos casos más, referidos a sus artículos 131 y 134.1 (sobre la planificación económica general y la creación y distribución de la riqueza) y, por otro lado, a los Presupuestos Generales del Estado.

Los trámites que establecen la ley son los siguientes: Una comisión promotora presenta a la mesa del Congreso el texto de una proposición de ley, acompañado de un escrito en el que se explican las razones por las que se propone su tramitación. La mesa del Congreso examina que la documentación presentada reuna los requisitos legales y en función de ello decide su admisión. En caso de no admisión se puede presentar recurso ante el Tribunal Constitucional. Si es admitida a trámite, la comisión promotora dispone de seis meses para difundir la proposición de ley y recoger las firmas de 500.000 electores. Las firmas han de ser autenticadas, lo que puede hacerse ante notario, secretario judicial o secretario municipal; o bien por cualquier persona que sea nombrada fedatario especial por la comisión promotora. El requisito para hacerlo es prestar juramento o promesa, mediante un escrito ante la Junta Electoral Provincial, de dar fe de la autenticidad de las firmas.

Las firmas recogidas se envían a la Junta Electoral Provincial para su comprobación y primer recuento, una vez realizado esto se envían a la Junta Electoral Central para su recuento definitivo. Si se han reunido las firmas necesarias se le comunica a la mesa del Congreso y, a partir de aquí, la proposición de ley se publica y ya puede ser incluida en el orden del día del pleno del Parlamento.

Por tanto, la recogida de 500.000 firmas es el único requisito necesario para que la proposición llegue al Parlamento. El debate parlamentario comenzará por la lectura del documento explicativo presentado por la comisión promotora junto con la proposición de ley, si-



guyendo el procedimiento normal de discusión y votación de una ley. La normativa explicita que todos los gastos de la campaña de difusión y recogida de firmas serán reembolsados a la comisión promotora, siempre que se hayan conseguido las 500.000 firmas.

La legislación en las Comunidades Autónomas

La Constitución establece que las Comunidades Autónomas podrán organizar sus instituciones de autogobierno, y por tanto desarrollar los procedimientos legislativos en todas sus fases. De igual forma en su artículo 23.1 se nos dice que la ciudadanía tiene derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o mediante sus representantes. Por otra parte, la regulación de la ILP ha de realizarse mediante ley en cada Comunidad Autónoma, siendo estas muy semejantes. Existen algunas diferencias, como es la creación en la Canarias de una Junta de Control que es la que garantiza todo el proceso, incluida la comprobación de firmas; en Galicia la promotora ha de tener un mínimo de 10 personas; en la Comunidad de Madrid también está prevista la iniciativa de los ayuntamientos y en Murcia de ayuntamientos y comarcas. Otra diferencia es el número de firmas que se precisan, que van desde las 10.000 en Murcia a las 75.000 en Andalucía. Por último, también son diferentes las indemnizaciones que reciben las comisiones promotoras, de un mínimo de 750.000 ptas. en Canarias al máximo de 5 millones en Andalucía.

En Catalunya, aunque el Parlamento tiene atribuciones como establece el Estatuto, en 10 años de autonomía aún no se ha regulado un mecanismo de aplicación. La Comisión Promotora de la ILP en Catalunya ha planteado la necesidad de su desarrollo legislativo. Ello haría posible realizar algún tipo de iniciativa contra los múltiples desastres ecológicos que sufre.

Ferran.



**PROPOSICIONS DE LLEI D'INICIATIVA LEGISLATIVA
POPULAR PRESENTADES DAVANT EL CONGRÉS DELS DIPUTATS:**

III LEGISLATURA:

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular reguladora del procedimiento a seguir para exigir la responsabilidad civil de las administraciones públicas en supuestos derivados del funcionamiento del servicio público de enseñanza.

Admissió a tràmit: BOCG E-57, 05.10.1987

Iniciativa caducada per haver transcorregut el termini de recollida de signatures (art. 7.3 L.O. 3/1984): BOCG E- 214, 17.11.1989

Proposición de ley de iniciativa legislativa popular relativa al pago por el Estado de las indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos por los afectados del síndrome tóxico.

Iniciativa trasladada a la IV legislatura: BOCG E- 209, 08.09.1989

IV LEGISLATURA:

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular relativa al pago por el Estado de las indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos por los afectados del síndrome tóxico.

Admissió a tràmit (procedent de la III legislatura): BOCG E- 3, 28.11.1989

Iniciativa caducada per haver transcorregut el termini de recollida de signatures (art. 7.3 L.O. 3/1984): BOCG E- 78, 20.09.1990

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular sobre jornada de los médicos titulares.

Admissió a tràmit : BOCG E-23, 01.03.1990

Iniciativa caducada per haver transcorregut el termini de recollida de signatures (art. 7.3 L.O. 3/1984): BOCG E- 129, 07.02.1991

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de abolición del trabajo precario.

Admissió a tràmit : BOCG E- 62, 28.06.1990

Iniciativa caducada per haver transcorregut el termini de recollida de signatures (art. 7.3 L.O. 3/1984): BOCG E- 143, 05.04.1991

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de pensiones de jubilación para administradores familiares.

Inadmissió a tràmit : 17.01.1991

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular por la que se regula el abandono de la producción y utilización de la energía nuclear.

Admisión a trámite : BOCG E- 96, 08.11.1990

Iniciativa caducada per haver transcorregut el termini de recollida de signatures : BOCG E- 160, 14.06.1991

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular sobre el régimen de fomento del cese anticipado de la actividad agraria.

Admisión a trámite : BOCG E- 100, 23.04.1991

Iniciativa retirada per desistiment de la comissió promotora : BOCG E- 149, 25.04.1991

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular promotora y reguladora del ejercicio, disfrute y comercialización del arte.

Inadmisión a trámite : 20.10.1992

V LEGISLATURA:

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular reguladora de la financiación del sistema educativo.

Admisión a trámite : BOCG E-42, 14.02.1994

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular relativa a la elaboración de un programa plurianual de adaptación del viñedo.

Inadmisión a trámite : 07.06.1994

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de fomento del empleo para actividades de profesionales y autónomos.

Requeriment d'aclariment: 21.06.1994

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de descenso general de los tipos de interés de los créditos destinados a inversiones productivas.

Admisión a trámite : BOCG E-90, 16.09.1994

FORMAT DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES:

ANDALUSIA:

Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos
BOJA, 85, 25.10.1988

Proposición de Ley de modificación de la ley 5/1988 de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos, presentada por G.P. Izquierda unida Los Verdes Convocatoria por Andalucía.
BOPA, 20, 11.10.1991

ARAGÓ:

Ley 7/1984, de 7 de diciembre, reguladora de iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón
BOA, 1, 04.01.1985

CATUNES:

Ley 4/1984, de 1 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos y de la iniciativa popular.
BOCAP, 133, 08.06.1984

BALEARIS:

Llei 4/1991, de 13 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular a les illes Balears.
BOCAIB, 46, 11.04.1991

CANÀRIES:

-- Ley 10/19856, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular.
BOCA, 152, 19.12.1986

CANTÀBRIA:

-- Ley 10/19856, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular.
(BOC, 112, 15.07.1985)

CASTELLA-LA MANXA:

-- Ley 2/1985, de 8 de mayo, sobre iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Castilla-La Mancha
(BOCM, 20, 21.05.1985)

COMUNITAT VALENCIANA:

Llei 5/1993, de 27 de desembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la C. Valenciana.
(DOGV, 2180, 07.01.1994)

GALÍCIA:

-- Proposición de lei de iniciativa legislativa popular para a conservación do patrimonio forestal de Galicia.

Admissió a tràmit: BOPG, 312, 05.11.1988

Text de la iniciativa: BOPG, 371, 27.04.1989

No presa en consideració en la sessió plenària del dia 20.06.1989 (DSPG, 128; BOPG, 402, 07.07.1989)

-- Proposición de lei de iniciativa legislativa popular para a creación do Instituto Galego da Xuventude.

Admissió a tràmit: BOPG, 368, 18.04.1989

Decau per presentació de les signatures

-- Proposición de lei de iniciativa legislativa popular de modificación da ley 1/89 do Servicio Galego da Saúde.

Admissió a tràmit: BOPG, 427, 07.10.1989

Decau per no presentació de les signatures

-- Proposición de lei de iniciativa legislativa popular para a creación do Instituto Galego da Muller.

Admissió a tràmit i text: BOPG, 368, 18.04.1989

Retirada: BOPG, 407, 20.07.1989

-- Proposición de lei de iniciativa legislativa popular para a equiparación salarial do funcionariado docente co resto dos funcionarios da Xunta da Galicia.

Admissió a tràmit: BOPG, 435, 13.11.1989

text: BOPG, 41, 15.06.1989

no presa en consideració: sessió plenària 23.10.1990 (DS 37; BOPG, 75, 9.11.1990)

-- Proposición de lei de iniciativa legislativa popular sobre a revisió do Mapa sanitario para crea-la área de Saúde da bisbarra do Salnés.

Admissió a tràmit: BOPG, 41, 15.06.1990; corr. err. BOPG, 45, 30.06.1990

Text de la iniciativa: BOPG, 110, 11.02.1991

Presa en consideració: sessió plenària 04.06.1991

Aprovació de la llei: BOPG, 330, 27.10.1992 (Lei 13/1992, de 9 de noviembre, sobre a revisió do Mapa saitario crea-la área de Saúde da bisbarra do Salnés)

-- Proposición de lei presentada por iniciativa popular para a creación do Grupo Empresarial Lácteo Galego.

text : BOPG, 53, 13.04.1994

-- Proposición de lei presentada por iniciativa popular para a configuración do mapa de titulacions do campus universitario de Ourense.

text : BOPG, 119, 23.09.1994

admissió a tràmit: BOPG, 30 (21.02.1994)

EXTREMADURA:

-- Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de iniciativa legislativa popular de la C.A. de Extremadura.
(DOE, 98, 03.12.1985)

GALICIA:

-- Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia
(DOG, 17, 27.01.1988)

MADRID:

-- Ley 6/1986, de 25 de junio, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de la C. de Madrid.
(BOCM, 161, 09.07.1986)

MURCIA:

-- Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los ayuntamientos y comarcas.
(BORM, 281, 10.12.1984)

NAVARRA:

-- Ley foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.
(BON, 39, 29.03.1985)

PAÍS BASC:

-- Ley 8/1986, de 28 de junio, de iniciativa legislativa popular
(BOPV, 145, 21.07.1986)

LA RIOJA:

-- Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo riojano.
(BOR, 62, 30.05.1985)

**Proposicions de llei d'iniciativa legislativa popular
presentades davant les assemblees legislatives
de les comunitats autònomes**

ANDALUSIA:

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de modificación de determinados artículos de la Ley 8/1987, de 9 de diciembre [Empresa Pública de Radiodifusión y Televisión]

Text: BOPA, 291, 06.06.1989

Iniciativa retirada : BOPA, 366, 17.04.1990

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa relativa al Fondo Andaluz de Cooperación Municipal.

Text: BOPA, 379, 26.06.1990

No presa en consideració: sessió del Ple 07.05.1991, BOPA, 65, 17.05.1991

ASTÚRIES:

- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de comercio interior.

Inadmissió a tràmit: BOJG b-19.1, 20.12.1989

- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la disolución de la Junta General del Principado de Asturias.

Inadmissió a tràmit: BOJG b-20.1, 06.07.1990

ALEARNS:

Proposició de llei per iniciativa legislativa popular de modificació de la Llei 14/1991 de declaració de l'arxipèlag de Cabrera Parc Nacional Marítim-Terrestre.

Admissió a tràmit: BOPIB, 4, 28.08.1991

Text: BOPIB, 24, 09.03.1992

No presa en consideració: sessió Ple 12.05.1992, BOPIB, 37, 12.06.1992

Proposició de llei per iniciativa legislativa popular d'ampliació de la Llei 14/1991 de declaració del Parc Nacional Marítim-Terrestre de l'arxipèlag de Cabrera.

Inadmissió a tràmit: BOPIB, 48, 16.10.1992

Proposició de llei per iniciativa legislativa popular que prohibeix la incineració de residus.

Admissió a tràmit i text: BOPIB, 150, 07.10.1994

No presa en consideració: DS Ple 127, 03.11.1994

CANÀRIES:

- Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular de viviendas para Canarias.
Admissió a tràmit i text: BOPCa, 7, 24.10.1987
Pres a en consideració Ple: 19.01.1988
Aprovació de la proposició: Ple 27.06.1989 (*Ley 11/1989, de 13 de julio, de viviendas para Canarias*)
- Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular de reordenación universitaria de Canarias.
Admissió a tràmit i text: BOPCa, 34, 17.06.1988
Pres a en consideració Ple: 28.06.1988
(aquesta iniciativa es refon junt amb la proposició reguladora de las universidades de reguladora de Canarias)
- Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular reguladora de las universidades de Canarias.
(Continuació de la iniciativa anterior)
Aprovació de la proposició: Ple 16 i 26.04.1989 (*Ley 5/1989, de 4 de mayo, reguladora de las universidades de Canarias*)
- Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular de ordenación de enseñanzas universitarias de Canarias.
Inadmissió: BOPCa, 65, 27.10.1988
- Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular de retribuciones del funcionariado docente no universitario.
Admissió a tràmit: BOPCa, 18, 30.01.1990; corr. err. BOPCa, 24, 14.02.1990
Text de la iniciativa: BOPCa, 86, 27.05.1991
Retirada: BOPCa, 23, 29.11.1991
- Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular para la ordenación de la zona de "El Rincón", La Orotava
Admissió a tràmit i text: BOPCa, 18, 30.01.1990; corr. err. BOPCa, 24, 14.02.1990
Text de la iniciativa: BOPCa, 87, 27.05.1991
Text aprovat pel Ple: BOPCa, 87, 14. 07.1992 (*Ley 5/1992, de 15 de julio, de declaración de paisaje protegido a la zona de "El Rincón", La Orotava*)
- Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular de referendun sobre las relaciones de Canarias con las Comunidades Europeas.
Admissió a tràmit i text: BOPCa, 33, 15.03.1990
Dictamen del Consell Consultiu de no admissió a tràmit: 26.04.1990
- Proposición de Ley de iniciativa popular del Consejo de protección de los animales.
Admissió a tràmit i text: BOPCa, 92, 16.07.1990
Dictamen del Consell Consultiu: 26.09.1990
No pres a en consideració: DS Ple 16, 19.05.1992
- Proposición de Ley de iniciativa popular de la condición de residente en Canarias.
Inadmissió: acord Mesa 03.10.1991
- Proposición de Ley de iniciativa popular del Consejo de la juventud de Canarias.
Admissió a tràmit: BOPCa, 46, 12.05.1994

CASTILLA-LA MANXA:

- Proposición de ley de declaración del Parque Natural de las Sierras de la Higuera y san Vicente.

Admissió a tràmit i text: BOCCM, 79, 27.05.1993

No presa en consideració: sessió Ple 17.06.1993, BOCCM, 83, 24.06.1993

MURCIA:

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de creaci6n de un centro de hemodonaci6n.

Admissió en la reunió de Mesa: 17.06.1985

Retirada de la iniciativa per escrit: 17.06.1985

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de modificaci6n de la ley 2/1987, de 12 de febrero, electoral de la Regi6n de Murcia.

Admissió a tràmit: BOARM, 187, 15.05.1990

Text de la iniciativa: BOARM 229, 19.02.1991

No presa en consideraci6n: sessió plenària DS 07.03.1991

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de creaci6n de la Universidad Politécica de Cartagena.

Inadmissió a tràmit: 18.05.1993

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de medidas urgentes para la gesti6n de residuos peligrosos de la Regi6n de Murcia.

Inadmissió a tràmit: 22.02.1994

AVARRA:

Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de creaci6n de una Comisi6n Arbitral de conflictos medioambientales y territoriales.

Inadmissió a tràmit: reunió de la Mesa 19.11.1990

PAIS BASC:

-- Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de autodeterminaci6n.

Presentaci6n de la proposici6n: BOPV A-II, 1a, 21.01.1991

Inadmissió a tràmit: BOPV A, 3 29.07.1991

A RIOJA:

Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de criterios para el desarroll6 agrario y rural

Inadmissió a tràmit: 17.06.1993

Proposición de ley de iniciativa legislativa popular por la que se regula la participaci6n del gobierno de La Rioja en la Cooperaci6n al desarroll6 del Tercer Mundo.

Inadmissió a tràmit: 18.10.1993

I. ANTECEDENTS HISTÒRICS I PARLAMENTARIS:

-- Proposició de llei reguladora de la iniciativa legislativa popular, presentada pel Grup Parlamentari del PSUC (retirada).
(BOPC, 43, 31.01.1985)

-- Proposició de llei reguladora de la iniciativa legislativa popular, presentada per l'Agrupació Parlamentària d'Esquerra Republicana de Catalunya (no conformitat del Govern).
(BOPC, 210, 05.11.1990)

-- Proposició de llei reguladora de la iniciativa legislativa popular, presentada pel Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya (no presa en consideració).
(BOPC, 221, 03.12.1990)

-- Proposició de llei reguladora de la iniciativa legislativa popular, presentada per l'Agrupació Parlamentària d'Esquerra Republicana de Catalunya (no presa en consideració).
(BOPC, 221, 03.12.1990)

-- Acord de la Mesa del Parlament de Catalunya de constituir una Ponència conjunta perquè elabori el text d'una proposició de llei sobre la iniciativa legislativa popular (decaïment del text per finiment de la legislatura).

-- Proposició de llei reguladora de la iniciativa legislativa popular, presentada pel Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya (rebutjada).
(BOPC, 2, 13.04.1992)

-- Proposició de llei reguladora de la iniciativa legislativa popular, presentada pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya (retirada).
(BOPC, 5, 23.04.1992)

-- Acord de la Mesa del Parlament de Catalunya de constituir una Ponència conjunta perquè elabori el text d'una proposició de llei sobre la iniciativa legislativa popular.
(BOPC, 255, 13.09.1994)

SESSIÓ PLENÀRIA NÚM. 64.1

La sessió s'obre a les deu del matí i set minuts. Presideix el president del Parlament, acompanyat de tots els membres de la Mesa, la qual és assistida per l'oficial major, la lletrada Sra. Folchi i el lletrat Sr. de Alfonso.

Al banc del Govern seuen els consellers de Governació, d'Ensenyament, de Cultura i de Sanitat i Seguretat Social.

Ordre del dia

1. Debat i votació del Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local sobre la Proposició de llei de la iniciativa legislativa popular (BOPC, 305, 20417).

2. Debat i votació del Dictamen de la Comissió de la Sindicatura de Comptes relatiu a l'Informe sobre el Compte general de la Generalitat de Catalunya corresponent a l'any 1992 (Regs. 22973 i 22980) (BOPC, 310, 20708).

3. Presa en consideració de la Proposició de llei de procediment dels plans i programes operatius dels fons estructurals europeus, presentada pel G. P. d'Iniciativa per Catalunya (Reg. 22421) (BOPC, 269, 16876).

4. Interpel·lació al Consell Executiu sobre l'ensenyament secundari, presentada pel diputat Sr. Josep Bargalló, del G. P. d'Esquerra Republicana de Catalunya (Reg. 22640) (BOPC, 271, 17034).

5. Interpel·lació al Consell Executiu sobre la política general de control de la publicitat del joc, presentada pels diputats Srs. Daniel Font i Joan M. Abelló, del G. Socialista al Parlament de Catalunya (Reg. 22165) (BOPC, 269, 16987).

6. Interpel·lació al Consell Executiu sobre el finançament de les universitats de Catalunya, presentada pel diputat Sr. Magí Cadevall, juntament amb dos altres diputats del G. Socialista al Parlament de Catalunya (Reg. 22433) (BOPC, 269, 16898).

7. Interpel·lació al Consell Executiu sobre les divisions administratives territorials de Catalunya, presentada pel diputat Sr. Antoni Farrés, del G. P. d'Iniciativa per Catalunya (Reg. 21473) (BOPC, 257, 16292).

8. Interpel·lació al Consell Executiu sobre l'aplicació del PEIN, presentada pel diputat Sr. Madueño, juntament amb dos altres diputats, del G. Socialista al Parlament de Catalunya (Reg. 22625) (BOPC, 271, 17033).

9. Interpel·lació al Consell Executiu sobre la presència internacional de l'esport català, presentada pel diputat Sr. Ernest Benach, del G. P. d'Esquerra Republicana de Catalunya (Reg. 22791) (BOPC, 274, 17574).

10. Interpel·lació al Consell Executiu sobre la planificació familiar, presentada per la diputada Sra. Maite Utgés, del G. Socialista al Parlament de Catalunya (Reg. 23238) (BOPC, 277, 17726).

11. Interpel·lació al Consell Executiu sobre el desenvolupament del Pla integral de la família, presentada pel diputat

Sr. Josep M. Reguant, del G. Mixt (Reg. 24105) (BOPC, 287, 18957).

12. Moció subsegüent a la interpel·lació al Consell Executiu sobre el sanejament dels rius de Catalunya (Reg. 21614), presentada per la diputada Sra. Rosa Martí i Cornill, del G. Socialista al Parlament de Catalunya (Reg. 26456) (BOPC, 310, 20728).

13. Moció subsegüent a la interpel·lació al Consell Executiu sobre la política general de les oficines de Benestar Social (Regs. 25566 i 26165), presentada pel diputat Sr. Joan Ferran, del G. Socialista al Parlament de Catalunya (Reg. 26497) (BOPC, 310, 20729).

14. Moció subsegüent a la interpel·lació al Consell Executiu sobre el finançament dels municipis (Reg. 21470), presentada pel diputat Sr. Antoni Farrés, del G. P. d'Iniciativa per Catalunya (Reg. 26476) (BOPC, 310, 20728).

15. Moció subsegüent a la interpel·lació al Consell Executiu sobre el finançament dels municipis de Catalunya i el refinançament de llur deute (Reg. 21718), presentada pel G. Socialista al Parlament de Catalunya (Reg. 26498) (BOPC, 310, 20730).

16. Moció subsegüent a la interpel·lació al Consell Executiu sobre l'aprofundiment d'aplicació dels principis d'autonomia local i de subsidiarietat en relació amb els ajuntaments (Reg. 21471), presentada pel diputat Sr. Antoni Farrés, del G. P. d'Iniciativa per Catalunya (Reg. 26477) (BOPC, 310, 20729).

17. Moció subsegüent a la interpel·lació al Consell Executiu sobre l'aplicació del principi d'autonomia local (Reg. 21716), presentada pel G. Socialista al Parlament de Catalunya (Reg. 26499) (BOPC, 310, 20730).

- Preguntes amb resposta oral.

El Sr. PRESIDENT: Comença la sessió.

D'acord amb l'article 133.3 del Reglament, ha estat dreçada la llista ordenada de les preguntes que s'han presentat per a ser respostes oralment en aquest Ple, i també els noms dels qui i de les qui les han formulades. La llista serà distribuïda en el curs de la sessió a les senyores diputades i als senyors diputats, per la qual cosa la Presidència prega que se l'eximeixi de la seva lectura. Al mateix temps, d'acord amb l'article 133.3 del Reglament, s'anuncia que les preguntes seran substanciades a les deu hores de demà, dia 16 de març.

Proposició de llei de la iniciativa legislativa popular

El primer punt de l'ordre del dia és el debat i votació del Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local sobre la Proposició de llei de la iniciativa legislativa popular.

Aquesta Proposició de llei requereix el vot favorable de la majoria absoluta d'aquesta cambra, d'acord amb el que

preveu l'article 110 del Reglament i 32.6 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. La votació prevista segons l'article 75 del Reglament tindrà lloc aquest matí, no abans de les dotze.

La Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local ha acabat els seus treballs i ha emès dictamen. Hi ha algun diputat encarregat per la Comissió per presentar aquest Dictamen? (Pausa.)

No essent així, podem passar al posicionament dels grups o a l'explicació de vot. (Pausa.) El Grup Mixt?

El Sr. REGUANT: Gràcies, senyor president. Des de l'escó estant, precisament per posicionar-me respecte a aquesta Proposició, sobre aquest Dictamen. Entenc que aquesta era una assignatura pendent que tenia el Govern, ja que, si ens fixem en els continguts constitucionals i estatutaris en aquesta matèria, feia una pila d'anys que aquesta es podia haver regulat per aquest procediment i així donar pas que la iniciativa popular tingués un context legal per endegar les seves dinàmiques.

L'article 2 em crida l'atenció, en el capítol d'exclusions de conceptes, que s'exclouen de la possibilitat de fer iniciativa legislativa popular els apartats b, c i d, que, al meu entendre, podrien molt bé haver estat..., estan inclosos, en realitat, dins de l'a, però que en explicitar-los, doncs, millora segurament el contingut o la idea, l'esperit de la llei. Pel que fa a l'apartat c, aquest és especialment interessant perquè, pel que fa referència a l'article 34.2 i 3 de l'Estatut..., és a dir, fa referència a la designació dels senadors de les cambres autonòmiques, i també a la possibilitat de sol·licitar al Govern de l'Estat l'adopció de projectes de llei, que això també escaparia a aquesta iniciativa popular.

Em sembla, en l'article 3, un número molt elevat les 65.000 signatures, però, en canvi, essent elevat, doncs, pot reflectir un esperit que queda resolt amb el context general de la llei, aquest número tan important.

I, per últim, aquesta llei, lògicament, preveu l'article 5, que és el que dóna garanties que, en qualsevulla resolució de la Mesa del Parlament de no admetre a tràmit qualsevulla proposició de llei feta per aquesta via d'iniciativa legislativa popular, la comissió promotora podrà interposar recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional, de conformitat amb l'article 42 de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, reguladora de l'òrgan esmentat; d'aquesta manera es garanteix, doncs, que hi haurà l'opció de contradir qualsevulla posicionament de la Mesa.

Dit això, la resta sembla, doncs, un document molt acurat, i que realment, com deia abans, dóna cobertura a aquesta assignatura pendent i dóna via lliure, encara que amb molt de retard, a quelcom que demana la societat catalana.

Gràcies, senyor president, senyores i senyors diputats.

El Sr. PRESIDENT: Moltes gràcies, senyor Reguant. Pel Grup Parlamentari Popular, té la paraula el diputat senyor Simon Pujol.

El Sr. PUJOL I FOLCRÀ: Gràcies, senyor president. Senyores i senyors diputats, estant en portes la celebració dels quinze anys d'autogovern, era injustificable i potser injust

privar els ciutadans de Catalunya del dret de participació política que recull l'article 32.6 de l'Estatut, i, per tant, era necessària la seva regulació. M'atreveixo a dir que els treballs de la ponència conjunta que ha elaborat el Dictamen avui a debat vénen a satisfer aquesta necessitat, i també un requisit que el Grup Parlamentari Popular havia considerat imprescindible, com és que el desenvolupament estatutari estigués presidit pel més ampli consens.

Per veure breument alguns aspectes d'aquesta manifestació de la voluntat política del poble que és la iniciativa legislativa popular, com a plasmació limitada però més precisa del dret fonamental de participar en els assumptes públics, recollit a l'article 23 de la Constitució, vull fer esment de l'obra de Carré de Malberg denominada *Contribució a la teoria general de l'Estat*, on aquest autor fa una aportació cabdal per a la seva regulació, en dir-nos que la iniciativa o presentació a les cambres d'un projecte de llei no és per si sol un acte de potestat legislativa, encara que sens dubte la iniciativa és una operació essencial del procediment legislatiu perquè aquest només pugui començar a..., ser convocades les cambres per examinar un text i, per tant, per poder ser adoptada.

La llei ha de ser, en primer lloc, per consegüent, proposada; malgrat això, és indiscutible que la iniciativa no és un acte de decisió legislativa: no fa sinó donar impuls al treball de la legislació, però, per indispensable que sigui, no constitueix sinó una condició preliminar de la formació de la llei, i no una part integrant de la seva adopció.

Per tant, la iniciativa legislativa pot néixer a instàncies diferents del legislatiu, perquè només suposa posar en marxa un mecanisme, però el posterior desenvolupament i culminació del procés correspon a les cambres. La nostra legislació preveu un sistema d'iniciativa plural, en el qual tenen iniciativa legislativa el Govern, els grups parlamentaris, els òrgans polítics representatius de les demarcacions supramunicipals —tractats a l'article 40 de la Llei d'organització comarcal de Catalunya com a instrument de participació dels ens territorials i d'integració de les seves demandes—, també els diputats, però no individualment, i, finalment, la iniciativa popular.

Actualment, els trets econòmics, sociològics i territorials que configuren el modern Estat fan inviable la forma de la democràcia directa com a instrument per a l'organització política; això dóna lloc que el model més arrelat sigui el de democràcia participativa, tot incorporant alguns elements de la democràcia directa, com el referèndum, mitjançant el qual es trasllada als ciutadans la presa de determinades decisions o bé la iniciativa popular per encetar el procediment legislatiu.

Així, cal afirmar que les formes de participació política semidirecta i les formes de democràcia participativa són estris que es complementen perfectament. L'expressió directa dels drets polítics dels ciutadans, la manifestació de la voluntat política del poble, que consisteix a demanar al poder legislatiu que es plantegi adoptar una determinada llei per regular un determinat àmbit de la realitat, han estat conside-

rades en algunes ocasions com un perill, argumentant-se que podria donar lloc a una autèntica pressió popular sobre els parlaments.

El Grup Parlamentari Popular considera, contràriament, que la intervenció directa del poble en l'acció de Govern impulsant l'acció legislativa és el contrapès adequat al règim parlamentari, ja que els ciutadans poden, com a mínim, provocar que es produeixi el debat del poder legislatiu sobre certes qüestions que les forces polítiques amb representació parlamentària defugen o intenten defugir.

La iniciativa legislativa popular té una utilitat innegable en el sistema de partits, que fa que no poques vegades les grans decisions legislatives es prenguin en les seus dels partits, convertint el sistema en una autèntica partitocràcia.

Sense entrar en els aspectes tècnics regulats, sí que voldria fer esment d'una qüestió, i és que la regulació que s'ha fet és bastant similar a la que recull la Llei orgànica; és a dir, promoció de la iniciativa, recollida de signatures i tramitació parlamentària, i, dins d'aquesta última, en dues fases, que consisteixen en l'admissió a tràmit per part de la Mesa, que efectua un control de la legalitat de la proposició formulada —és a dir, que no hi hagi una causa d'inadmissibilitat legalment prevista—, i després el tràmit de presa en consideració per part del Ple, que respon a criteris polítics o d'oportunitat.

Respecte a aquest últim, és de suposar i de desitjar que els ciutadans promotors d'una iniciativa legislativa tindran més sort que els grups parlamentaris d'aquesta cambra i veuran coronada amb èxit la presa en consideració de les seves demandes, i ho suposo no perquè cregui que el Grup de la majoria canviarà genèricament d'actitud en aquest tipus de tràmit i deixarà de barrar el pas a les iniciatives que s'impulsen des d'altres àmbits que no siguin de Convergència i Unió, sinó perquè, com diuen aquells que consideren superflu el tràmit de presa en consideració, quina força política votarà en contra de no entrar, menyspreant els seus esforços, ni tan sols a debatre el que demanen 65.000 vots de ciutadans de Catalunya?

Finalment, voldria fer constar que la participació del Grup Parlamentari Popular en els treballs de la Ponència han estat presidits per la voluntat d'avançar en l'aprofundiment del nostre Estatut, aprofitant totes les possibilitats que ens ofereix el marc estatutari per dotar els ciutadans d'aquells instruments que permetin la participació del poble de Catalunya en els assumptes que afecten l'interès comú, posant al seu abast un instrument que li permeti lliurar..., fins i tot contra les decisions del Parlament.

Gràcies, senyor president, senyores i senyors diputats.

El Sr. PRESIDENT: Moltes gràcies, senyor Pujol. Pel Grup d'Iniciativa per Catalunya, té la paraula el diputat senyor Fuentes.

El Sr. FUENTES: Senyor president, senyores diputades i senyors diputats, efectivament, tal com ja s'ha assenyalat per algun altre portaveu, el que estem fent amb aquesta Llei és donar compliment al mandat de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que en el seu article 32, apartat 6, estableix el

mecanisme de participació popular directa en l'activitat legislativa, mitjançant l'anomenada iniciativa legislativa popular.

Pensem nosaltres que aquest és un bon instrument, un instrument —com dic— de participació dels ciutadans en l'activitat legislativa, sense menystenir, com és obvi, l'activitat que correspon al Parlament, l'activitat que correspon també d'iniciativa legislativa al Govern i a altres ens, i que aquesta Llei havia de complir, i des del nostre punt de vista compleix, dos requisits fonamentals: per una part, donar facilitat, possibilitar que aquesta iniciativa legislativa es pugui dur a terme pels ciutadans, però alhora això s'ha de fer mantenint l'equilibri, les garanties jurídiques necessàries pròpies d'un estat de dret.

Pensem nosaltres que això és especialment necessari, aquesta llei, aquest instrument a Catalunya avui, perquè des del nostre Grup es pensa que el Parlament està malauradament massa allunyat dels ciutadans, massa allunyat de les inquietuds del poble de Catalunya, i aquest instrument —amb altres instruments— ha de contribuir a apropar el Parlament als ciutadans, ha de contribuir que el Parlament sigui el centre de l'activitat política a Catalunya.

Hem de dir —s'ha dit, però crec que forçosament s'ha de recordar— que aquesta llei ha vingut al nostre Parlament amb retard, amb massa retard; amb massa retard perquè, certament, això ja està establert a la Constitució espanyola, això està recollit —com he dit— a l'Estatut, la Llei estatal ja es va promulgar fa més de deu anys, totes les comunitats autònomes —amb una excepció, la de Castella i Lleó— tenen ja promulgada aquesta Llei, i, per tant, resulta bastant incompreensible que fins ara nosaltres no hàgim portat aquesta llei al Parlament.

He de dir que ja l'any 1985 el Grup Parlamentari del Partit Socialista Unificat de Catalunya va presentar una proposició en aquest sentit; que, posteriorment, el Grup d'Iniciativa per Catalunya i el Grup d'Esquerra Republicana de Catalunya també han presentat iniciatives que no han prosperat; fou constituïda una ponència conjunta que no va arribar a la finalitat de promulgar aquesta llei, i finalment, certament —i això és el que compta i això és important evidentment—, aquesta ponència conjunta porta avui aquesta llei al Parlament després dels seus tràmits corresponents en Comissió, i això s'ha fet, i jo crec que s'ha fet bé, perquè hi ha dos elements essencials.

Per una part, i jo crec que és bo de destacar-ho, una voluntat de tots els grups de la cambra en aquesta llei d'arribar a un consens i d'establir un bon mecanisme. Per altra part, he de dir —per no posar-nos tampoc massa medalles ni massa mèrits— que això, certament, tampoc era molt difícil, i no era molt difícil perquè tenim, com he dit, la llei orgànica estatal, perquè tenim els precedents de tota la legislació de les altres comunitats autònomes i, en definitiva, no és una llei —tal com deia el nostre president senyor Saura en un debat que vam tenir aquí, precisament, en defensar una proposició no de llei nostra—, és una llei que tècnicament tampoc planteja grans problemes. I, en conseqüència, aquests

dos elements, la possibilitat de fer una bona llei, perquè tècnicament no és complicada, i la voluntat de tots els grups de la cambra d'arribar a aquest bon instrument i a aquest consens, han fet possible que aquest treball es pogués dur a terme ràpidament i d'una manera que, per nosaltres, és satisfactòria.

És evident que segurament cadascú dels nostres grups hauria fet una llei diferent en algun apartat, però he de dir que en el seu conjunt aquesta Llei a nosaltres ens satisfà —hi insisteixo—, encara que segurament..., s'ha citat, per exemple, el fet de les 65.000 signatures, que nosaltres, com és obvi, havíem proposat una xifra menor. Però també hem de dir que altres grups havien plantejat altres aspectes de la llei i que en nom del desig d'aconseguir aquest consens també tots hem hagut de cedir a l'hora d'arribar a aquesta llei.

Per tant, i per no estendre'm més, jo només vull acabar agraint als serveis de la cambra, agraint a la secretària senyora Amàlia Bosch, a la lletrada senyora Folchi, al lletrat, el senyor Vintrol, i a tots els ponents d'aquesta llei —el senyor Simon Pujol, el senyor Pueyo, el senyor Guitart i el senyor Camps— la seva tasca, la seva bona tasca, el seu bon treball en aquesta Comissió, que han fet que, per nosaltres, debatre aquesta llei, participar en la seva elaboració hagi estat una tasca agradable, hagi estat una tasca fàcil, i tots plegats crec que hem contribuït que el Parlament de Catalunya avui, per unanimitat, pugui aprovar aquest instrument de participació dels ciutadans en la tasca legislativa.

Gràcies, senyores diputades; gràcies, senyors diputats; moltes gràcies, senyor president.

El Sr. PRESIDENT: Moltes gràcies, senyor Fuentes. Pel Grup d'Esquerra Republicana de Catalunya, té la paraula el senyor Pueyo.

El Sr. PUEYO: Gràcies, senyor president. Senyors diputats, senyores diputades, en tots els sentits lícits de la paraula, he de dir que és una satisfacció que avui em correspongui de posicionar-me, en nom del meu Grup, en relació amb el Dictamen sobre la Proposició de llei de la iniciativa legislativa popular, del qual també he tingut l'honor de ser ponent.

Resoldrem avui —com s'ha anticipat ja— la manca de desenvolupament d'un mandat estatutari clar i precís, recollit a l'article 32.6, que preveu la regulació en forma de llei de la iniciativa legislativa popular, iniciativa que també recull la legislació estatal, precisament per una Llei orgànica de 1984, i que ja ha estat desenvolupada en la majoria de les anomenades «comunitats autònomes espanyoles». En aquest cas, el retard amb què aquest Parlament, amb què el Parlament de Catalunya afronta el desenvolupament d'aquesta eina legal resulta difícil d'explicar, difícil de justificar, per molt gran que sigui la dosi de bona voluntat que es vulgui utilitzar per fer-ho.

Els intents d'impulsió d'aquesta llei des d'un punt de vista cronològic, històric, arrenquen, si no m'equivoco, d'una proposició del PSU de Catalunya de 1985; continuen amb una proposició de l'aleshores Agrupació Parlamentària d'Esquerra Republicana de Catalunya, 1990, corregida a instàncies del Govern, utilitzant la prerrogativa que en el

nostre Reglament té, corregida el mateix any, l'any 1990, i dues més d'Iniciativa per Catalunya i Esquerra Republicana, corresponents a 1992.

Finalment, la proposta de la majoria de constituir una ponència conjunta no ha desembocat, en aquest cas, en una nova decepció, sinó al contrari, en la confecció d'aquesta Proposició consensuada que avui se sotmet a la consideració del plenari. Com diu la litúrgia: «Cal fer-ho i és de justícia.» Què és el que cal fer?, què és el de justícia?, què és el que és de justícia? En aquest cas, doncs, el que cal és reconèixer l'actitud resolutiva i dialogant del ponent de la majoria, el senyor Camps —que, com sempre, m'escolta amb aquella atenció intensa— (rialles), així com la bona disposició dels ponents de tots els grups, que ha estat destacada pel senyor Fuentes, la qual cosa ha permès de superar en un temps rècord allò que semblava en la història d'aquesta cambra un entrebanc insalvable i que constituïa un prodigi de dilatació. També en aquests moments em sembla oportú de recalcar l'interès i l'esforç amb què el meu company de Grup, l'il·lustre senyor Colom, havia treballat per la resolució d'aquesta assignatura pendent en l'anterior legislatura.

Qüestions claus des del nostre punt de vista, com el nombre de signatures, finalment 65.000 en la proposta que avui sotmetem a la consideració de la cambra, o qüestions també claus com l'admissió de la figura del fedatari especial designat per la Comissió promotora, atorguen des del nostre punt de vista, des del punt de vista del meu Grup, condicions de major credibilitat a la iniciativa legislativa popular, en la mesura que la posen a l'abast de les forces socials, de les forces d'opinió del nostre país.

No ens mirem, des d'Esquerra Republicana, aquesta oportunitat, la de la iniciativa legislativa popular, ni com un risc ni com una intromissió molesta en el terreny del legislador, sinó ans al contrari, com un camí en el pas del perfeccionament i la millora dels instruments democràtics que la llei posa en mans dels ciutadans i ciutadanes.

Des del nostre punt de vista, tot allò que eixampli, faciliti, millori i aprofundeixi aquesta implicació, des de les llistes electorals obertes fins a la utilització freqüent de la consulta popular i el referèndum, constitueixen —dic, des del nostre punt de vista— instruments de perfeccionament de la democràcia, fins i tot —fins i tot— més enllà dels filtres que les burocràcies partidistes podrien estar temptades de posar-hi. Com a progressistes i com a demòcrates, no ens fa cap por la llibertat, i fins pensem que cal dur-la al límit de les seves conseqüències.

No cal ni dir que el moment actual, de profunda crisi en determinades estructures de poder, de desorientació, d'oportunitat per als profetes de l'autoritarisme i per als rapsodes de la reacció, constitueix un moment òptim per esmolar instruments de participació i de democràcia radical a fi de combatre la desesperança dels ciutadans i de dreçar defenses enfront de les temptacions demagògiques i autoritàries. En aquest context, la Proposició de llei que avui arriba al plenari, en un clima d'ampli consens, ha d'ésser rebuda no com una concessió més o menys incòmoda exercida des del le-

gislatiu, sinó com la concreció sincera, franca i lleial d'un mecanisme bàsic en la participació dels ciutadans i ciutadanes. Que quedi clar, però –si més no, des del punt de vista d'Esquerra Republicana–, que aquest és només l'inici d'un camí, un punt de partença, i no pas cap mena de concessió finalista de caire paternal.

Senyor president, senyors diputats, senyores diputades, moltes gràcies.

El Sr. PRESIDENT: Moltes gràcies, senyor Pueyo. Pel Grup Parlamentari Socialista, té la paraula el senyor Xavier Guitart.

El Sr. GUITART I DOMÈNECH: Moltes gràcies, molt honorable senyor president. Senyores diputades, senyors diputats, el meu Grup Parlamentari vol començar aquesta intervenció afegint-se a la llista d'agraïments i satisfaccions que ha originat el treball d'aquesta Proposició de llei i que ha expressat molt bé el senyor Roc Fuentes i els altres diputats que m'han precedit en l'ús de la paraula, i que, n'estic segur, serà compartida també pel Grup de la majoria.

La nostra satisfacció, senyores diputades i senyors diputats, va més enllà, en el sentit que entenem que hem fet un treball que aporta innovacions en aquesta matèria –no és cap mèrit nostre, probablement perquè som els últims a legislar-ho i, per tant, hem tingut aquesta ocasió de fer-ho– i, per tant, aquest és un motiu d'orgull i de satisfacció. Satisfacció també perquè aquesta aprovació s'ha produït per unanimitat: entenem que una llei d'aquesta naturalesa no podia mai ser aprovada sense el concurs de totes les forces parlamentàries.

Però dit això..., jo renuncio a explicar el contingut de la llei –ho han fet els meus il·lustres predecessors en l'ús de la paraula–, però sí que volia fer uns breus comentaris sobre el que la llei comporta. Efectivament, la nostra Constitució defineix el règim polític de casa nostra com una monarquia parlamentària i, per tant, com una democràcia representativa. La participació popular en el Govern i en la gestió de la cosa pública s'encarrila, bàsicament, a través de l'elecció de representants populars en els òrgans de govern i obté el seu nivell màxim d'expressió en les eleccions legislatives, en els seus diversos àmbits estatal i/o autonòmic.

De totes maneres, això no obsta perquè tant la nostra Constitució com l'Estatut, seguint la tendència dels estats més moderns democràtics, proposin intensificar la participació dels ciutadans i dels grups en la vida pública; la Constitució i l'Estatut, senyores diputades i senyors diputats, articulen a tal fi diverses formes de participació importants a aspectes ben diversos: a l'Administració de justícia, per exemple, on cal aprofundir-la; a l'Administració pública en general, o en àmbits determinats, com és, per exemple, la de gestió de centres docents. Malgrat això, i en aquest sentit, la Constitució i l'Estatut ens proposen prendre com a iniciativa legislativa popular un instrument per tal que els titulars de la sobirania nacional, és a dir, el poble, puguin, en un moment determinat, obrir vies per a fer propostes al poder legislatiu, per tal que aquells temes que són àmpliament sentits per la ciutadania i que no són recollits per cap grup parlamentari puguin ser tramitats i puguin tenir relació parlamentària i

discussió parlamentària. Hi insisteixo: aquells temes àmpliament sentits i no recollits pels grups amb representació parlamentària. I això ho combina, ho combina el nostre text amb la garantia d'eliminar manipulacions possiblement demagògiques, de vegades, o fins i tot d'intentar possibles perills de legitimar –en un suposat consens popular– la voluntat d'una minoria. Jo crec, sincerament, que el nostre text compagina aquestes dues coses: el dret de tots els ciutadans a exercir aquesta iniciativa i la salvaguarda que aquesta iniciativa és estrictament democràtica i mai manipulada.

Justament aquest equilibri, aquesta garantia, és el que va motivar més discussions a l'hora de discutir a la Constitució aquest punt concret, d'iniciativa legislativa popular, i crec que també ha estat un punt de discussió important en el nostre projecte de llei..., proposició de llei, que aprovarem –espero– a les dotze, quan el president la sotmeti a votació. Afortunadament, però, el nostre sistema democràtic avui ja té ressorts suficients per defensar-se de possibles desviacions de poder, i a més aquesta llei ofereix una magnífica oportunitat per atreure l'interès dels ciutadans cap als assumptes públics. La història de la iniciativa legislativa popular, senyores diputades i senyors diputats, és complexa i és diversa: arrenca des de la Revolució francesa i ha sofert diverses vicissituds. En uns moments ha tingut gran acollida, en altres moments ha estat pràcticament rebutjada, fins que pràcticament, en l'actualitat i després de la doctrina de Keisen, ja s'entén que no és una alternativa a la democràcia parlamentària, sinó un complement de la democràcia parlamentària.

Pel dit fins aquí, senyores diputades, senyors diputats –i acabo–, cal entendre, i és lògic que sigui així, que l'ús de la iniciativa legislativa popular hagi estat i sigui molt escàs, perquè succeeix rarament o és difícil que problemes que preocupin una majoria de ciutadans no siguin recollits per cap grup de la nostra cambra. És obvi, per tant, és normal que aquesta iniciativa hagi estat poc utilitzada i que ho sigui en el futur, perquè les forces parlamentàries aquí presents representen un ventall ample d'interessos dels ciutadans. Malgrat això, per si hi hagués una sola situació, si hi hagués una sola eventualitat que això fes necessari, jo crec que aquesta iniciativa legislativa popular cal aprovar-la, com ho farem avui, i és motiu de satisfacció i d'alegria per a tots nosaltres.

Moltes gràcies.

El Sr. PRESIDENT: Moltes gràcies, senyor Guitart. Pel Grup Parlamentari de Convergència i Unió, té la paraula el senyor Camps.

El Sr. CAMPS I ROVIRA: Gràcies, senyor president. Senyores i senyors diputats, en uns moments de raonable crispació política com viu l'Estat espanyol, el fet que en aquesta cambra s'aprovi una llei per unanimitat, feta pel tràmit de l'article 108, que ja és una voluntat de consens, per tots els grups de la cambra, és motiu d'alegria i és motiu, una vegada més, de marcar un fet diferencial: que els ciutadans d'aquest país tenim un tarannà i una forma d'actuar políticament d'alguna manera diferent del que de vegades es

produeix més enllà de l'Ebre a Fraga... (*Remor de veus.*) Perdó, de la franja de ponent: de Salses a Guardamar, de Fraga a Maó, PSAN, PSAN, PSAN.

Bé, els he de donar les gràcies a tot i, sobretot als ponents, als ponents dels altres grups, que ho han fet possible; també, com ha dit el senyor Roc Fuster, als serveis de la cambra, a la senyora Amàlia Bosch i a la ben retrobada lletrada senyora Folchi, que enyoràvem sincerament, no pas perquè..., pel seu caràcter personal, i agrair-los-ho i dir-los dues coses: la manca de voluntat política —ara que l'hem aprovada ja ho podem dir— que durant deu anys ha impedit a aquesta cambra dotar-se d'una eina de desenvolupament de l'Estatut és perquè —no ho oblidem— és una llei complementària; ni substitueix la democràcia parlamentària —la sobirania popular segueix estant en aquesta cambra i, per tant, no quedarà substituïda per aquesta llei—, i, segon punt, perquè —ja ho apuntava el senyor Guitart—, quina és la iniciativa legislativa que qualsevol grup, sigui de la majoria o de l'oposició, no ha acollit? Quantes i quantes vegades, arran d'elaborar una llei o arran d'elaborar una proposició de llei, no hem rebut tot tipus d'*inputs* procedents de tots els grups de pressió, de tots els legítims grups de pressió, de tota la iniciativa legislativa popular que envolta una tasca legislativa?

Per tant, alegria, salutació a aquesta nova llei que acaba i completa la nostra peça estatutària bàsica, però també, amb boca petita, és un complement de la democràcia parlamentària, i aquest és un bon exemple que segurament l'excessiva aplicació d'aquesta llei voldria dir —voldria dir— que aquesta cambra estaria allunyada de la realitat del poble.

De tota manera, salut a la nova llei i moltes gràcies a tots vostès.

El Sr. PRESIDENT: Moltes gràcies, senyor Camps.

Informe sobre el Compte general de la Generalitat de Catalunya corresponent a l'any 1992

Passem al segon punt de l'ordre del dia, que és el debat i votació del Dictamen de la Comissió de la Sindicatura de Comptes relatiu a l'informe sobre el Compte general de la Generalitat de Catalunya corresponent a l'any 1992. La Comissió de la Sindicatura de Comptes ha acabat els seus treballs i ha emès dictamen. Hi ha algun diputat encomanat per la Comissió per presentar-lo? (*Pausa.*) No essent així, hi ha possibilitat d'un torn en contra. (*Pausa.*) Tampoc? De manera que passarem a la intervenció dels grups parlamentaris per a fixar llur posició. El Grup Parlamentari Mixt? (*Pausa.*) Hi renuncia. El Grup Parlamentari Popular: el senyor Curto té la paraula.

El Sr. CURTO I CASADÓ: Gràcies, senyor president. Molt breument. Si avui este diputat pronunciés lo discurs que tenia preparat en relació amb l'Informe de fiscalització de la Sindicatura de Comptes corresponent a l'exercici de 1992, segur que el contingut i la naturalesa del meu posicionament podria deixar, sense cap dubte, en situació d'inde-

fensió els síndics i la Sindicatura de Comptes. Lluny de la nostra intenció aprofitar-me, precisament, d'esta situació.

La disconformitat que nosaltres expressarem en votar després este punt de l'ordre del dia entenc, senyor president, que l'haviem de substanciar, en primera instància, a la Comissió corresponent de la Sindicatura de Comptes del passat 28 de febrer, però causes sobrevingudes estrictament parlamentàries, referides al Projecte de llei del Pla territorial general de Catalunya, van impedir l'assistència del Grup Popular a aquella Comissió en la persona d'este portaveu. Per consegüent, avui, i encara que només sigui per cortesia parlamentària en favor dels síndics de Comptes, lo Grup Popular, senyor president, renunciem a posicionar-nos en l'Informe de fiscalització del Compte general de la Generalitat de 1992, i només ens queda anunciar lo vot en contra a l'execució del pressupost i l'abstenció a l'Informe de fiscalització elaborat per la Sindicatura.

El Sr. PRESIDENT: Moltes gràcies, senyor Curto. Pel Grup Popular d'Iniciativa per Catalunya, té la paraula el senyor Saura.

El Sr. SAURA: Gràcies, senyor president. Senyores i senyors diputats, el debat d'aquest punt de l'ordre del dia és, com vostès saben, un dels debats políticament més importants que realitzem en aquesta cambra: es tracta, avui, d'avaluar l'execució i l'aplicació que el Govern català ha fet dels continguts i de les determinacions del Pressupost de 1992. En definitiva, el debat d'avui no és un debat sobre intencions o sobre supòsits; el debat d'avui és un debat sobre la realitat, sobre quina ha estat l'acció del Govern català durant l'any 1992. I els vull anunciar d'antuvi que el nostre Grup Parlamentari votarà negativament el Compte general de la Generalitat corresponent a 1992.

Quines raons mouen el nostre Grup a votar negativament el Compte general per a 1992? En primer lloc, per un argument que tant la Sindicatura de Comptes com la majoria dels grups parlamentaris hem reiterat any rere any i que enguany tornem a reiterar: el Govern català no trameta a la Sindicatura de Comptes els documents preceptius que haurien de permetre avaluar la seva acció de govern; aquest és un argument que la Sindicatura de Comptes i els grups parlamentaris —hi insisteixo— hem reiterat any rere any. Aquesta obstrucció del Consell Executiu impossibilita que aquesta cambra pugui realitzar en aquest punt de l'ordre del dia el control de la despesa gestionada pel Govern català l'any 1992. I aquestes no són paraules del nostre Grup Parlamentari; el mateix Informe de la Sindicatura de Comptes diu, en la introducció, literalment, diu: «No figura entre els documents lliurats la memòria justificativa dels costos, dels rendiments dels serveis públics i del grau de compliment dels objectius programats a què fa referència la Llei de finances públiques.» I continua dient: «La manca d'aquesta memòria no permet que aquest Informe atengui els apartats sobre la racionalitat en l'execució de la despesa pública, basada en criteris d'eficiència i d'economia, ni sobre l'execució dels programes d'actuació, d'inversions, de finançament, d'altres plans d'inversions o de les subvencions.» És a dir, el

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

LLEI DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

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

PLE DEL PARLAMENT

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

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

LLEI DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Exposició de motius

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

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

En aprovar aquesta norma, el Parlament de Catalunya capacita totes les persones que tenen la condició de catalans, segons l'article 6 de l'Estatut, i que figuren incloses en el cens electoral, a participar d'una manera directa en la vida pública, dins el procés de vertebració sòcio-política del país, alhora que procura mantenir l'equilibri harmònic entre el respecte als representants legítims de la voluntat popular com a resultat d'unes eleccions i l'adopció dels mecanismes que 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 autònoma.

b) Les de naturalesa tributària o financera.

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

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

Article 3

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

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

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

Article 4

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

2. Són causes d'inadmissibilitat:

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

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

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

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

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

f) Que la proposició 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 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 figure 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
Joan Xicoy i Bassegoda

¿Cómo aparece la iniciativa "Por una Suiza sin ejército y por una política global de paz"?

Creo que en primer lugar, tenemos que hacer referencia a una particularidad suiza: la posibilidad de lanzar una iniciativa, si más de 100.000 ciudadanos/as la avalan con su firma. Una vez recogidas las firmas necesarias, la iniciativa es sometida a votación popular.

En concreto, esta iniciativa es la convergencia entre el movimiento por la paz de principios de los años 80 y sectores de la juventud radicalizada también de esa época. En 1981-82, hay grandes movilizaciones por la paz y muchos jóvenes que eran activos en otros sectores (centros autónomos para los jóvenes, tiempo libre, etc.), han participado de una manera bastante radical. La iniciativa logra la convergencia de estos sectores que querían seguir activos. Al principio de un lanzamiento, la iniciativa apareció para la mayor parte de la población, como algo poco serio y muy marginal. Se han necesitado tres años para que se lance verdaderamente la iniciativa. En este momento, la única organización que la apoyaba, eran las Juventudes Socialistas, que fueron amenazadas por el Partido Socialista de cortar toda subvención si continuaban sosteniéndola. Tuvieron el coraje político de mantener su apoyo a la misma, pero en un momento dado, se quedaron en 60.000 firmas. En 1986, el PSO decide sostener la iniciativa y logra en poco tiempo más de las 40.000 firmas suplementarias mas, necesarias para realizar la iniciativa.

A pesar de todo, durante un año o año y medio, el debate queda casi paralizado, para reaparecer con gran fuerza hace un año. Durante este tiempo, se ha formado el "Grupo por una Suiza sin Ejército" (GSSA) que ha contado con más de 5.000 militantes y que ha sido el movimiento de masas más importante que se ha conocido en Suiza en los últimos tiempos. Esta campaña ha permitido que trabajen juntos una generación de jóvenes que se han radicalizado con militantes revolucionarios que llevaban muchos años militando.

Pero no debemos olvidar, que la iniciativa contiene, también, elementos de ilusión sobre las posibilidades de la democracia burguesa; muchos jóvenes pensaban que por medio de una votación se podría suprimir uno de los pilares básicos del Estado burgués. Estos jóvenes tenían confianza en las instituciones parlamentarias burguesas y eran partidarios de una actividad legal que debería definirse con una votación, la gran mayoría no se sentían partidarios de un movimiento colectivo por un cambio radical de la sociedad.

A partir de la votación del 26 de noviembre, la calidad y los temas de debate dentro del Grupo han cambiado

de naturaleza de los debates, hoy día se discute, sobre qué política, qué estrategia, qué medios, etc., para el movimiento y para una Suiza diferente.

¿Cuáles son los partidos y los sectores sociales que han apoyado la iniciativa?

En relación a los partidos políticos, la cosa es simple, las JS apoyaron desde el principio, después el PSO. El Partido Socialista estaba en contra y amenazaba a sus juventudes que la sostenían. El Partido del Trabajo (PdT), partido comunista, denunció en un día la iniciativa, por considerarla negativa y que sólo supondría un plebiscito a favor del ejército. En el momento en que se han dado cuenta de la amplitud que estaba tomando el movimiento que apoyaba la iniciativa, cambiaron de posición en diciembre de 1988; pero no estaban por la eliminación del ejército, sino por un ejército más moderno y más democrático. En cuanto al PS, ha conocido un debate muy vivo, que concluyó con un Congreso extraordinario que, a pesar de que la mayoría de los delegados/as estaban por el apoyo a la iniciativa, se decidió por la "libertad de voto".

Desde el punto de vista sindical, la situación es interesante; los sindicatos no se lanzaron a un apoyo a la campaña. No querían comprometerse con una iniciativa "izquierdista" que pensaban que sólo obtendría un 10%. Más tarde, la amplitud del movimiento que apoyaba la iniciativa les hizo también cambiar de posición. Así federaciones enteras apoyaron las iniciativas. Los sindicatos cristianos conocieron los mismos debates y algunos de ellos apoyaron la iniciativa, como ocurrió en Ginebra.

Pero lo más interesante es lo que ocurrió en la sociedad suiza considerada en su conjunto. Esta iniciativa ha permitido unir en torno a ella a todos los sectores que luchan por una Suiza diferente: sectores que trabajan en relación al "Tercer Mundo", sectores que luchan por una política diferente para los refugiados y, en definitiva, todos/as aquellos/as que luchan por una Suiza abierta.

En todo este gran movimiento, ha habido un aspecto muy negativo: la actitud del movimiento pacifista tradicional y el movimiento de objetores de conciencia, que se han perdido en los meandros del legalismo, negándose a apoyar la iniciativa, por considerarla muy peligrosa. Sólo en los dos últimos meses la apoyaron.

¿Cuál ha sido la actitud del Partido Ecologista?

El Partido Ecologista ha tenido un gran debate. A nivel suizo, han dado libertad de voto y en Ginebra han sufrido grandes diferencias. Así algunos diputados cantonales han apoyado la inicia-



tiva, creando una organización llamada "Verdes por la vida" y han denunciado a sus compañeros de partido que estaban en contra de la iniciativa como, "personas enfermas de un cáncer en las ideas".

Un sector muy importante que nos ha apoyado ha sido el movimiento cristiano. Incluso, algunos militantes conocidos del Partido Demócrata Cristiano, como una diputada de Mujeres por la Paz y miembro de este partido.

Otro sector muy importante y que ha tenido muchas repercusiones, ha sido el apoyo que nos han dado algunos intelectuales, como Max Frisch que nos ha sostenido desde el principio, dándonos un importante apoyo financiero, escribiendo una obra de teatro en apoyo de la iniciativa, costeando el sólo miles de carteles, etc. También han apoyado la iniciativa el director de cine Alain Tanner y otros intelectuales conocidos.

Durante la campaña, hemos logrado recoger detrás nuestra todos los sectores que están por una Suiza diferente frente a una Suiza encerrada en sí misma y reaccionaria.

Uno de los logros de la iniciativa, es lo de haber sabido catalizar las aspiraciones de una gran parte de la juventud suiza, al igual que la de otros sectores. ¿Qué balance hacéis en relación a este tema?

Para nosotros la actitud de la juventud ha sido capital. Así por ejemplo, en Ginebra, en algunos colegios ha habido votaciones simbólicas (ya que no tienen la edad para votar) y en todos ellos el apoyo a la iniciativa ha sido mayoritario. Para muchos de ellos, la iniciativa les ha permitido integrarse en la "vida política" de una manera activa. Por vez primera se sentían partícipes de una actividad que la sentían como suya, han comprendido que el resultado de la misma condicionaba su porvenir.

Muchos de ellos sí tenían edad para votar, es la primera vez que se acercaban a las urnas. Los jóvenes por primera vez en Suiza no se han abstenido.

Pero la iniciativa también ha sido un revelador para una capa social que no soporta más, una sociedad que, en cierto sentido se parecen a la sociedad de los países del Este, en la estrechez de ideas, en el control ideológico: toda crítica es asociada a trabajar con el enemigo. Toda esta capa social que está harta de esta situación ha dado apoyo a la iniciativa, ejemplo: la Liga Suiza por los Derechos Humanos, Coordinadoras de Asilo a los refugiados, etc.

Otro elemento importante que ha tenido la iniciativa es lo de revelar la crisis de identidad nacional en que se encuentra Suiza. La Suiza que se construyó a partir de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial: paz social,

flujo inmigratorio, prosperidad, etc., crearon un mito de una Suiza al margen de todo conflicto, "un paraíso" sobre la tierra. Pero en esta Suiza de 6 millones de habitantes, hay un millón de extranjeros que viven y trabajan; (pagando sus impuestos) y que no tienen los más mínimos derechos democráticos.

Otro elemento de crisis de la identidad suiza, ha sido la aparición, en el mercado de trabajo, de la mujer: por ejemplo en Ginebra el 55% de las mujeres trabajan fuera del hogar. Estas mujeres tienen que renunciar a 3 semanas de vacaciones por año (el servicio militar suizo se hace a los 20 años, cuatro meses y luego hasta los 40 años, 3 semanas cada año) para poder ocuparse de los niños, mientras sus maridos hacen el servicio militar.

Por último hay una crisis de identidad económica; dos centros de interés económico se han desplazado a Zurich, Ginebra y la Suiza francesa conocen una crisis importante en los sectores tradicionales, como el caso del sector industrial. De 25.000 puestos de trabajo se ha pasado a 5.000, lo que juega como detonante frente "a la solidaridad nacional".

Y tampoco podemos olvidar que el carácter de una posible guerra ha cambiado. ¿Qué podría hacer un pequeño país como Suiza frente al arsenal atómico que existe, en una posible guerra mundial? Y no obstante Suiza es el país del mundo, conjuntamente con Israel, más militarizado. El ejército se gasta 10.000 millones de francos suizos por año; cuando aún en nuestro rico país, hay un 20% de la población que vive con un ingreso mínimo vital.

La iniciativa ha logrado unificar todas estas contradicciones y a la gente que busca una nueva alternativa.

¿Qué balance hacéis de la campaña y a qué atribuis el buen resultado? ¿Cuáles son las circunstancias que han permitido que la iniciativa pase en los cantones de Ginebra y del Jura?

El balance de la campaña es muy positivo. No sólo por el resultado, sino también por el gran movimiento que hemos logrado construir. Durante más de un año, más de 5.000 personas ha militado constantemente en todos los rincones del país. También otro elemento muy importante, es que hemos logrado ocupar un terreno político de gran importancia al margen de las organizaciones tradicionales. Hoy día, jugamos el papel de conciencia alternativa en este país.

Los resultados expresan también el porcentaje de personas que están por otra sociedad y una sociedad donde no caben los militares. Según un sondeo de la Universidad de Berna, más del 60% de los votantes por la iniciativa han votado por la abolición simple y llana del

ejército y no por unas reformas, como han querido explicar, después de la votación, los militares.

El GSsA, pienso, que es la plataforma a partir de la que se puede construir un gran movimiento alternativo a esta sociedad.

En cuanto a los buenos resultados en el cantón de Jura y de Ginebra, el asunto es muy simple: en el cantón de Jura, hay una tradición antimilitar histórica, por el papel que ha jugado el ejército en este cantón. Han sido ocupados militarmente dos veces, en su historia reciente. En este cantón el ejército es visto como policía interior, que ha reprimido los deseos autonomistas del Jura.

En Ginebra, creo que el buen resultado es debido a varios factores: primero, desde el punto de vista militar, Ginebra es indefendible. Segundo, la crisis de identidad nacional es más fuerte en Ginebra que en ningún otro cantón. Tercero, Ginebra tiene memoria y se acuerda de los asesinatos de 13 trabajadores en 1932 por el ejército.

Cuarto, el movimiento contra el ejército, en este cantón es muy fuerte. Aquí hemos logrado hacer una campaña ejemplar con una gran cantidad de militantes y con una campaña imaginativa.

¿Cuáles son las perspectivas para el GSsA?

El movimiento ha sido muy fuerte. Es normal que el grado de militancia va a bajar, pero los buenos resultados y la fuerza que hemos logrado nos animan a seguir. Lógicamente hay diversas opiniones de la vía a seguir, pero creo que hay varios ejes centrales que nos unifican a todos. Así trabajaremos por una Suiza abierta y desmilitarizada al nivel global. En cuanto a las tareas más concretas, vamos a participar en una campaña contra la compra de 34 aviones de combate, que costarán más de 3.000 millones de francos, previstos para el mes de marzo.

También vamos a trabajar en dirección al reconocimiento de la objeción de conciencia. Suiza es el único país de

Europa, junto con Turquía, que no reconoce el derecho a la objeción de conciencia. Vamos a hacer una campaña por la amnistía para los objetores.

En Ginebra y Jura, vamos a hacer campaña para que estos dos cantones se declaren zona libre de militares. No queremos que haya ni cuarteles, ni militares en estas regiones.

Bueno, el eje central es por el reconocimiento de la objeción de conciencia. Actualmente hay muchos objetores que están en prisión como si fueran asesinos.

También pensamos organizar el 26 de noviembre próximo (primer aniversario de la votación) una Conferencia Mundial de los Pueblos por la Paz y el Desarrollo Solidario. Queremos invitar a los verdaderos representantes de los pueblos y no a los gobiernos (por ejemplo, el Foro Cívico de Checoslovaquia, el ANC, el FMLN, etc.) Queremos demostrar que una política de paz es posible y hay que construirla con los sectores que verdaderamente están comprometidos con ella. □



ñol, de las posibilidades de contestarlo y, también, de las dificultades que por ahora encuentra esta contestación desde fuera y desde dentro del ruedo parlamentario.⁵

Del derecho al hecho: una carrera de obstáculos a la participación política directa.

Aunque la ley que regula la ILP establece un plazo de quince días para que la Mesa del Congreso admita o rechace una proposición de ley por esa vía, la respuesta al texto antinuclear presentado el 27 de setiembre tardó más de dos meses. Eso supuso que el último de los seis meses de recogida de firmas iba a coincidir con un período electoral. Aunque la ley dice tan sólo que se exigirá el nombre y apellidos, número del D.N.I., provincia donde está censado y rúbrica del firmante, la Junta Electoral Central comunicó asimismo a la comisión promotora de *vivir sin nucleares* que debía imprimir los pliegos añadiendo además los siguientes datos: domicilio censal completo (calle o plaza, número, municipio y provincia) y la fecha, municipio y provincia de nacimiento.

Eso iba a convertir la recogida de firmas en un ejercicio tedioso y difícil, provocaría multitud de errores y anulaciones, y daría lugar a un retraimiento comprensible y legítimo de muchos electores a quienes el ejercicio de su derecho a la participación política directa les parecía más bien un interrogatorio policial. Tal como argumentó públicamente el profesor de Derecho Político de la Universidad de Barcelona Xavier Arbós —miembro de Amnistía Internacional, y también del Partit dels Socialistes de Catalunya—, tales exigencias pueden considerarse ilegales e inconstitucionales. Son ilegales porque no se ajustan a los términos de la ley 3/84 que regula la ILP. E inconstitucionales, porque obligan a los ciudadanos y ciudadanas a revelar públicamente unos datos íntimos que, por otra parte, la administración conoce perfectamente a partir del número de D.N.I.⁶

En las mismas conversaciones iniciales la Junta Electoral Central negó asimismo a los grupos ecologistas promotores el derecho a emplear en las comunidades autónomas con dos lenguas cooficiales pliegos redactados sólo en la

5. Carlos Taibo, «Trabas sin cuento para la iniciativa antinuclear», *El Independiente*, 31/5/1991, p. 9; Montserrat Pi y Héctor C. Silveira, «Tras las elecciones: una reflexión antinuclear», *El Observador*, 6/6/1991, p. 19.

6. Xavier Arbós, «Obstáculos a la participación», *Diari de Barcelona*, 11/3/1991, p. 8. En su opinión, un recurso de los promotores contra tales exigencias ante el Tribunal Constitucional tiene todos los visos de ganarse.

no castellana (pero si a la inversa, claro está). La ley 3/84 dice que esos pliegos deben entregarse a las Juntas Electorales Provinciales, que en las comunidades autónomas con dos lenguas oficiales están obligadas —según sentencia del Tribunal Constitucional 82/86 de 26 de junio— a adaptarse a cualquiera de las dos según elijan los ciudadanos para dirigirse a la administración.

La protesta formal de la comisión promotora por el exceso de datos y la discriminación lingüística provocó una reacción fulminante de la Junta Electoral. Hasta aquel momento, y guiándose por los precedentes anteriores, este organismo había asegurado verbalmente a la campaña *vivir sin nucleares* que la fecha de inicio oficial del plazo de seis meses se acordaría consensuadamente entre ambas partes. La segunda semana de diciembre los grupos promotores reunidos en Madrid recibieron por sorpresa un escrito de la Junta Electoral Central con fecha de salida del día primero de este mes comunicándoles que la Mesa del Congreso había admitido la proposición de ley antinuclear y que había empezado a correr desde entonces el plazo de seis meses.

Por otra exigencia legal, la recogida de firmas tiene que hacerse en pliegos editados (y pagados) por los promotores, pero sellados por la Junta Electoral. Este trámite supuso que los primeros pliegos sellados estuvieron en poder de la comisión promotora quince días después. Pero como había que mandarlos desde Madrid a cada una de las comunidades autónomas, y de ahí a cada provincia, la distribución de pliegos se alargó en muchos casos varias semanas más incluyendo las vacaciones de navidad. A efectos prácticos, sólo a mediados de febrero tuvieron pliegos los grupos ecologistas de muchas provincias. Pero tampoco entonces podía formalmente dar comienzo la recogida de firmas. Un último requisito legal obliga a que cada pliego esté firmado por un notario, secretario de ayuntamiento o fedatario especial, dando fe pública de que las firmas que allí constan han sido puestas de puño y letra por el propio elector firmante. Recurrir a notarios hubiera supuesto un despilfarró económico imposible para cualquier organización ciudadana; y recoger las firmas en secretarías de ayuntamientos en las horas que los secretarios estuvieran disponibles, sencillamente imposible. Se necesitaban fedatarios especiales que, como los interventores y apoderados en las convocatorias electorales, pudiesen ser personas voluntarias de los grupos promotores nombrados por la Junta Electoral a tal efecto.

Pero el nombramiento de fedatarios requiere otro trámite tedioso y largo, mucho más complicado que el que se exige a los interventores electorales de los partidos políticos: al principio consistió en un certificado de penales, una declaración jurada y una fotocopia del D.N.I. Como es sabido, la concesión de ese documento propio de estados totalitarios que expide una oficina de rebel-

des y penados del Ministerio de Justicia, por el cual se exige a los ciudadanos individuales que demuestran a la administración que están libres de penas mediante un certificado que expide la propia administración, resulta caro (si se tramita por una gestoría privada) o muy lento de tramitar (si se manda por correo). Para abaratarlo y acelerarlo la comisión promotora tuvo que batallar y conseguir que la oficina correspondiente admitiera tramitarlos conjuntamente. Pero el Ministerio de Justicia exigió para ello la autorización firmada de cada uno de los aspirantes a fedatarios.

Cuando, salvado ese escollo, las solicitudes de fedatario empezaron a acercarse y superar el millar, la Junta Electoral redescubrió que una vieja norma aún en vigor exige que las fotocopias del D.N.I. sean compulsadas (lo cual, sin embargo, ya no se aplica casi nunca: ni siquiera para la acreditación de candidatos electorales o nombramiento de diputados). Eso paralizó otra vez varios centenares de solicitudes de fedatarios, muchos de los cuales nunca llegaron a obtener su correspondiente nombramiento. Porque entre tanto, claro está, iban pasando semanas y meses, y la recogida de firmas resultaba entorpecida o —en algunos casos— literalmente paralizada por falta de pliegos o de fedatarios acreditados. En muchos casos sólo a finales de enero, dos meses después de iniciado unilateralmente el plazo por la Junta Electoral, empezaban a tenerse a la vez pliegos para rellenar y fedatarios autorizados a autentificarlos. Pero incluso si había pliegos y fedatarios eso no significaba que hubiera en todas partes la cantidad requerida para dar abasto a las necesidades de la campaña de recogida de firmas.

Según la ley, la comprobación de que las firmas corresponden a personas censadas con derecho a voto debe hacerse en las Juntas Electorales de cada provincia. Pero éstas no están constituidas ni pueden atender al público fuera de los períodos electorales. La Junta Electoral Central exigió que se cumplieran los términos de la ley en lo referente a la comprobación provincia por provincia (en lugar de hacerla toda de una vez en sus propios ordenadores), lo que obligó a recoger las firmas de electores censados en otras provincias en pliegos aparte: un impedimento más que comporó la pérdida de muchas firmas que de otro modo hubieran sido perfectamente válidas. Asimismo, dada la inexistencia de juntas provinciales constituidas fuera de períodos electorales se dirigió a los coordinadores de la campaña a las oficinas del censo correspondientes. Estas tuvieron que contratar en las provincias más pobladas a personas especialmente encargadas de la tarea (una positiva contribución de *vivir sin nucleares* a la creación de empleo), pero en lugar de mandar y sufragar a sus costas los pliegos ya comprobados en el censo a la Junta Electoral Central (como se hace con las actas electorales desde las juntas provinciales), las devolvieron a los promotores de cada lugar para que éstos las hicieran llegar a

Madrid supliendo la falta de ganas de la administración de hacer posible la participación política directa reconocida verbalmente en la Constitución. Especialmente en las grandes ciudades, tal cúmulo de tareas obligó a las organizaciones promotoras a dedicar muchos recursos al trabajo meramente administrativo en detrimento de la propia recogida de firmas.

A partir de las primeras entregas los coordinadores provinciales de la campaña comenzaron a comprobar lo previsible: que el exceso de datos redundantes iba a provocar un gran número de anulaciones. El promedio rondaba y hasta superaba el 15 % en muchos casos, debido a motivos diversos (errores del censo, cambios de domicilio en trámite, pero también olvido por parte de los firmantes de alguno de los muchos datos exigidos). Sin embargo, y de forma también muy significativa, ese porcentaje bajaba drásticamente al 5 % o menos allí donde los encargados de la oficina censal interpretaron la redundancia de datos en un sentido favorable al ejercicio del derecho de participación política directa por parte de los electores: considerando la redundancia misma como suplementaria, si faltaba un dato pero los demás eran correctos se daba por demostrada la identidad del firmante.

En el resto de provincias los burocratas encargados del recuento aplicaban el espíritu antidemocrático que había inspirado a la propia Junta Electoral, e interpretaban el exceso de datos como una carrera de obstáculos: bastaba fallar en uno para denegar al firmante el ejercicio de su derecho a manifestar ante el parlamento su rechazo de la energía nuclear. Ese trato desigual en la Junta Electoral a provincia implica que la cifra final aun por establecer en la Junta Electoral puede oscilar bastante, y ser en todo caso objeto de recuento. Ante la opinión pública cualquier porcentaje de anulaciones superior al 5 %, obtenido como promedio en los recuentos provinciales efectuados con verdadero espíritu democrático debe ser denunciado como una conculcación burocrática más del derecho a la participación política directa de la ciudadanía.

Viendo que tanta traba sin fin estaba retrasando enormemente la recogida de firmas y la obtención de datos fiables sobre el recuento, la comisión promotora de *vivir sin nucleares* inició dos últimas gestiones encaminadas a posi-

7. Habría aún que añadir muchas otras de carácter local, como la reiterada denegación del permiso a instalar mesas de la campaña en las Ramblas barcelonesas por parte del *Consell de Districte de Ciutat Vella* presidido por el socialista Joan Clos. El primer permiso oficial no se obtuvo hasta mediados de abril, y para un solo día. En conversación privada el representante de IC en ese *Consell de Districte* disculpó la actitud antidemocrática del ayuntamiento barcelonés alegando que una norma en vigor prohibía instalar mesas o casetas de cualquier tipo en las Ramblas, pero dada la inminencia de la campaña electoral ofreció al representante de *vivir sin nucleares* dejarse un rincón en la caseta que su coalición electoral iba a poner en estas mismas Ramblas (y en la que, efectivamente, la cabeza de lista Eulalia Viñadó acabó recogiendo firmas en el quincuagésimo aniversario de Chè-

litar que la recogida del medio millón de firmas, ya difícil de alcanzar en los plazos y las condiciones impuestas, pudiera de todos modos lograrse en los términos exigidos. En primer lugar solicitó a la Mesa del Congreso la ampliación del plazo de recogida a tres meses más, opción contemplada por la ley 3/84 si existe una causa de fuerza mayor. El motivo era, ni más ni menos, el enorme retraso supuesto por la sucesión de trámites: desde la demora de la propia Mesa en admitir a trámite la LLP hasta la espera impuesta por el sellado de los pliegos y el nombramiento de fedatarios. La Mesa respondió negativamente, con los votos contrarios o las abstenciones de los grupos parlamentarios pronucleares y el único voto favorable de Izquierda Unida.

Dado que posteriormente los abogados de *vivir sin nucleares* tuvieron conocimiento de un precedente, en el que la Mesa del Congreso había concedido prórroga a una LLP fracasada alegando la existencia de períodos vacacionales en el plazo de seis meses, presentaron una segunda petición acogiéndose a idéntico motivo. Pero en aquel precedente se trataba de un sindicato médico: del mismo modo que los médicos antiabortistas tienen reconocido de facto su derecho a la objeción de conciencia, pese a no estar legislado y acogiéndose tan sólo al principio constitucional, mientras se deniega lo mismo a los objetores fiscales, también en este caso la Mesa del Congreso que reúne a los representantes de unos ciudadanos supuestamente iguales ante la ley aplicó un criterio desigual a los ciudadanos anti nucleares carentes de una poderosa organización colegial como la del gremio de Hipócratas.

Por último la comisión promotora decidió aprovechar otra imposición de la Mesa del Congreso que, al igual que la redundancia de datos, también podía convertirse en un arma de doble filo: la coincidencia con un período electoral. Es práctica corriente de los países con sistemas más abiertos al ejercicio de la democracia directa aprovechar las convocatorias electorales para llevar a cabo referéndums por iniciativa popular. ¿No es acaso la LLP un derecho a la participación política de los ciudadanos electores reconocido en la Constitución? ¿No se convoca acaso a estos electores a los colegios electorales para ejercer su derecho de voto? *Vivir sin nucleares* solicitó a la Junta Electoral Central

nóbil, justo enfrente de la precaria mesa instalada por toda la comisión promotora de Barcelona, momento en el cual fue firmada por las cámaras de televisión).

En el País Vasco Euzkadi Ekerria, un partido inexplicablemente miembro del grupo *verde* del Parlamento Europeo, sumó a las ya conocidas posturas favorables al trazo de alta velocidad o la autopista de Leizor su no colaboración con *vivir sin nucleares*, que en algunos ayuntamientos donde este grupo es mayoría llegó hasta rechazar en el pleno municipal mociones presentadas por grupos ecologistas en favor de la proposición de ley antinuclear. La comisión promotora notificó estos hechos por escrito al grupo europarlamentario verde a finales del mes de abril.

autorización para informar a los electores de su derecho a firmar la LLP anti-nuclear dentro de los colegios electorales. Es evidente, por los propios términos de la ley 3/84, que una LLP por definición nunca interfiere en una candidatura electoral, como tampoco en el juego de votaciones y mayorías de las cámaras que surgen de esas elecciones: se trata de una intervención en el sistema representativo parlamentario *desde fuera* del mismo. Y eso independientemente de la materia de que se trate, y del estado de opinión concreto de los grupos políticos con representación parlamentaria al respecto.

Pues bien, una vez más la Junta Electoral interpretó la ley y las normas a criterio del gobierno y la mayoría parlamentaria pronuclear, y denegó el permiso de recogida en colegios electorales alegando —contra todo el criterio político que fundamenta la separación entre participación política directa e indirecta— que ello interferiría sesgadamente en el proceso electoral. Quienes en Catalunya estuvimos ante las puertas de los colegios electorales recogiendo firmas sabemos por experiencia que hubiera bastado con haber podido ejercer ese derecho fundamental sólo este día y en aquel lugar para que la cifra final de firmas recogidas en tan draconianas condiciones hubiera superado con creces el medio millón válido para entrar la ley en el parlamento: tras votar en muchos casos a partidos que defienden el mantenimiento de las centrales nucleares, muchos ciudadanos y muchísimas ciudadanas firmaban encartados una iniciativa legislativa antinuclear. Pero fuimos muy pocos quienes desafiamos la prohibición, y en varias ocasiones celosos interventores de diversos partidos políticos mandaron a la policía y la guardia civil para obligarnos a alejarnos de los colegios electorales.⁸

De ese modo, aprovechando con prepotencia los resortes del poder para interpretar y aplicar sesgadamente las leyes y las normas, los guardianes del sistema político vigente han logrado detener momentáneamente a las puertas del Congreso de los Diputados al movimiento antinuclear. Su comportamiento, y el miedo a la libertad que lo motiva, revela muchas cosas de la poderdumbre antidemocrática de ese mismo sistema. Pero con ello, no sólo no han terminado con los peligros ecológicos, el fracaso económico y la impopularidad político-social de las centrales nucleares. Tampoco han acabado con un movimiento antinuclear que, por el contrario, ha cobrado nuevo vigor al haberse

8. Algunos voluntarios de la campaña acabaron aquella noche en los juzgados de la ciudad gerundense de Figueras. Por lo común los interventores hostiles fueron de derechas, pero hubo en Barcelona un caso en el que era de izquierda: per Catalunya, quien interpretó que vivir sin nucleares hacía propaganda a favor de los verdes. Se da la cómica circunstancia que, concretamente en Barcelona, una parte de los impulsores de la coalición Barcelona Verda estaban en contra de esta campaña promovida por la inmensa mayoría de los grupos ecologistas de la coordinadora antinuclear (CEAN).

arriesgado a explorar con todas sus consecuencias la vía de la intervención política directa, con voz propia, en las instituciones donde se toman o —cuando menos— se legitiman las decisiones fundamentales.

La partida no ha terminado. No haber llegado a tiempo, por muy poco, al medio millón de firmas tan sólo supone en estas circunstancias un reto más para la actuación futura del movimiento ecologista (y cualquier otro movimiento ciudadano que se plantee salir de la penumbra de marginalidad a la que nos confinan): ir más allá de la delimitación convencional del problema al que se enfrenta, de tal o cual aspecto de la política energética o de medio ambiente, para entrar a discutir también sobre la política como tal.

Lo que se ha conseguido: la «bola de nieve» y el grado de organización del movimiento ecologista.

En tanto que toma de contacto con la realidad político-social, la campaña de recogida de firmas no aporta solamente un diagnóstico del sistema político imperante. También supone un cúmulo de experiencias que revela bastantes cosas de las fuerzas con que contamos y las dificultades con que chocamos quienes deseamos transformarlo.

El primer dato a tener en cuenta es la facilidad con que un espectro muy amplio de personas firmaba sin vacilar la propuesta de ley antinuclear, cuando alguien se lo requiera. Los centenares de miles de trípticos y carteles, las decenas de miles de ejemplares de la publicación *Diez razones para vivir sin nucleares* que se han distribuido, y los cientos de charlas y mesas redondas que se han celebrado han servido para consolidar con mejor información un estado de opinión que a todas luces es mayoritariamente antinuclear. Pero por lo general no han sido imprescindibles para convencer a medio millón de personas para que firmaran una iniciativa antinuclear: la mayoría ya cree que la energía nuclear es indeseable. Las principales dudas están por el lado de las alternativas («¿con qué las sustituiremos?»). Y la mayor resistencia, sin lugar a dudas, proviene del profundo pesimismo resignado en el que se basa actualmente el dominio hegemónico sobre las consciencias: «no servirá de nada», «de todas formas harán lo que quieran».

Es importante señalar que ese sentimiento de impotencia combinado con la falta de tradición democrática en el ejercicio de la participación directa ha resultado mayor proporcionalmente en los medios obreros de las ciudades industriales y, sobre todo, en Andalucía, Aragón, Canarias o Galicia. En una primera aproximación, la geografía de vivir sin nucleares recuerda lejamente

provincia o bé, si això no és possible, se li recollirà la signatura en un plec separat on s'indicarà en un cantó el nom de la provincia en qüestió. Això es molt important ja que, de no fer-se així, aquella signatura seria invalidada, tal com ha succeït en experiències anteriors. Tanmateix, això no és impediment perquè la persona fedatària pugui recollir signatures a qualsevol altra provincia diferent de la de la seva residència.

També és convenient saber que, si una o més signatures d'un plec queden invàlides (per no tenir totes les dades necessàries o per no estar la persona censada), la resta de signatures si que són vàlides, encara que, això sí, tindrem menys signatures de les que esperàvem.

Quan el plec estigui complet, el/la fedatari/ària signarà a l'espai que a tal efecte està reservat darrera les signatures dels/de les qui donen suport a la Campanya, anotant el seu nom i cognoms en una diligència on diu donar fe de l'autenticitat de les signatures.

TRAMITACIO DELS PLECS

Els plecs omplerts amb les signatures hauran de ser entregats pel/per la fedatari/ària a la Comissió Promotora, la qual per mitjà del/de la Coordinador/a Provincial, periòdicament els lliurarà a l'Oficina Provincial del Cens perquè aquesta els els retorni posteriorment amb una anotació segellada del nombre de signatures inscrites.

En qualsevol cas convé que el lliurament de les signatures es faci amb una peroidiatat quinzenal o mensual.

Encara que convé completar de signatures cada un dels plecs per estalviar paper i complicacions, també és perfectament vàlid el plec que no tingui totes les signatures possibles, fins i tot aquell que només en porti una.

EL/LA FEDATARI/ÀRIA : ACTIVISTA ANTINUCLEAR

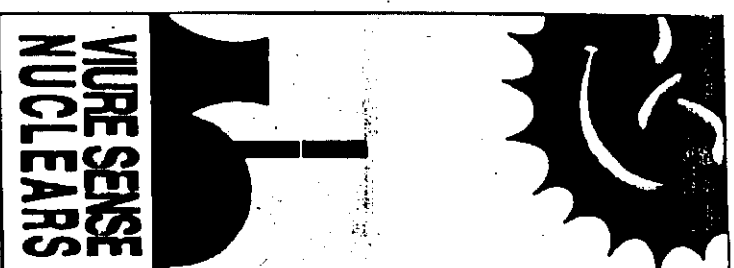
Es clar que no seria fàcil trobar 500.000 persones perfectament informades i posicionades perquè ens signessin. En realitat, el grau d'informació prèvia de qui signa variarà molt d'un cas a un altre, per aquesta raó és aconsellable que la persona fedatària estigui en condicions d'explicar per què ens oposem a les centrals nuclears, el propòsit de la LLP i el contingut del Projecte de Llei.

Per aconseguir-ho pensem que seria suficient llegir-se amb deteniment el document « 10 bones raons per llançar les centrals nuclears » i el propi text del Projecte de Llei. També és convenient un contacte, el més sovintejat possible, amb les Comissions Promotores.

COMISSIÓ PROMOTORA

Gran de Gràcia, 126, pral.
08012 BARCELONA
Tel. (93) 217 95 27

MANUAL D'INSTRUCCIONS



PER A LA PERSONA « FEDATÀRIA »

PROPOSICIONES DE LEY

PPL-IP-1 (IIL)

DE REORGANIZACION UNIVERSITARIA DE CANARIAS.

P R E S I D E N C I A

Por acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias, adoptado en reunión celebrada el día 15 de junio de

1988, se admite a trámite la Proposición de Ley de Iniciativa Popular, de Reorganización Universitaria de Canarias, suscrita por Don Antonio Marrero Hernández y otras cinco personas, constituidas en Comisión Promotora de dicha iniciativa, cuya documentación fue admitida por la Mesa del Parlamento en reunión celebrada el día 4 de diciembre de 1987.

En cumplimiento del acuerdo citado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, y en los artículos 5.2 y 11 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Le-

Recurso de amparo núm. 934/1991

Ponente: Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer
(B. O. E. de 14 de abril de 1994)

RESUMEN

I. Constitución

Arts. 1.3 (Monarquía parlamentaria), 23.1 (Derecho de participación en asuntos públicos), 87.3 (Iniciativa legislativa popular) y 166 (Iniciativa de reforma constitucional) en relación a iniciativa legislativa popular autonómica.

II. Acto impugnado

Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco por el que se declara la inadmisibilidad de la proposición de ley de iniciativa legislativa popular presentada ante el Parlamento Vasco.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

Denegar el amparo solicitado.

IV. Fundamentos jurídicos

Ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe formular a la reserva efectuada a favor de un órgano parlamentario como la Mesa de la Cámara para que ejerza la competencia de control de legalidad de las proposiciones de ley, que se traduce en la admisión a trámite o no de las mismas y que opera, como todos los controles de este género, en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad. La actividad de calificación y de admisión de la Mesa se limitará al control del cumplimiento de los requisitos formales y, en su caso, el examen liminar de su adecuación a Derecho, aunque sólo podrá acordar la inadmisión cuando la contradicción o la inconstitucionalidad sea evidente; en cambio, cuando el ordenamiento establezca causas de inadmisión en atención al contenido material de las proposiciones de ley, el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido, sin que con ello invada ninguna función jurisdiccional reservada a los Jueces y Tribunales [2].

El derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la CE establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso. El hecho de que ese ordenamiento excluya determinadas materias de la iniciativa legislativa popular no vulnera ningún principio ni regla constitucional. Nuestra CE, en su artículo 1.3, proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno del Estado español y, acorde con esa premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa.

La previsión de la iniciativa legislativa popular se consagra en el artículo 27.4 EAPV, que, a su vez, remite *in toto* su regulación a una futura ley del Parlamento Vasco. Ningún reparo constitucional cabe oponer a que en ella se excluyan determinadas materias de la iniciativa popular, al igual que en el ámbito estatal el artículo 87.3 CE y la Ley Orgánica que lo desarrolla acotan las materias que pueden ser objeto del ejercicio de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes Generales [3].

La iniciativa legislativa popular no puede tomar por objeto el régimen regulador vigente de la iniciativa y del procedimiento legislativo en cualquiera de sus formas. Y ello, sencillamente, porque dicho régimen regulador, en tanto que contenido en el Estatuto, sólo puede ser modificado mediante la oportuna reforma del mismo, que, por ser materia propia de ley orgánica, queda excluida de la iniciativa popular por el propio artículo 87.3 de la CE [4].

La proposición de ley presentada por los recurrentes no podía prosperar, ya que se refería a una materia, la reforma de la CE, excluida de la iniciativa popular por el artículo 166 CE. La prohibición consagrada en este artículo implica que en esta materia no cabe ejercer la iniciativa legislativa popular en modo alguno [5].

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente, y don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 934/1991, promovido por don Antonio Pérez Cuadrado, don Andoni Urrestarazu Landazábal, don Mikel Urkola Elicege, don José Landaluze Zarandona, don Txomin Saratxaga Ramírez y don Luis Benito del Valle Larrinaga, representados por el Procurador de los Tribunales don José Manuel Dorremocha Aramburu y asistidos de los Letrados doña Milagros Pascual Arzoz y don Xabier Berrueto Gambarte, contra el Acuerdo de la Mesa del

Parlamento Vasco de 15 de enero de 1991, por el que se declaraba la inadmisibilidad de la proposición de ley de iniciativa legislativa popular presentada ante el Parlamento Vasco por los hoy recurrentes el 7 de septiembre de 1990. Ha comparecido el Parlamento Vasco, representado por su Letrado don Eduardo Mancisidor Artaraz. Ha sido parte el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 6 de mayo de 1991 y registrado en este Tribunal el 8 de mayo de 1991, don José Manuel Dorremocha Aramburu, Procurador de los Tribunales y de don Andoni Pérez Cuadrado, don Andoni Urrestarazu Landazábal, don Mikel Urkola Elicege, don José Landaluze Zarandona, don Txomin Saratxaga Ramírez y don Luis Benito del Valle Larrinaga, interpuso recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 15 de enero de 1991, por el que se declara la

inadmisibilidad de la proposición de ley de iniciativa legislativa popular presentada ante el Parlamento Vasco por los hoy recurrentes el 7 de septiembre de 1990.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) Por escrito registrado en el Parlamento Vasco el 7 de septiembre de 1990, los hoy recurrentes, constituidos en Comisión Promotora, presentaron una propuesta de iniciativa legislativa popular al amparo de la Ley vasca 8/1986, de 26 de junio, reguladora de la materia. Tal propuesta consistía en una solicitud para que el Parlamento Vasco instara ante las Cortes Generales una reforma de la Constitución en el sentido de dar a su Disposición adicional segunda una nueva redacción del siguiente tenor: «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».

b) En sesión celebrada el 15 de enero de 1991, la Mesa del Parlamento Vasco acordó declarar la inadmisibilidad de la proposición de ley por entender que concurría la causa de inadmisión contemplada en el artículo 5.2.a) de la Ley vasca 8/1986, de Iniciativa Legislativa Popular, en relación con el artículo 2.e) de la misma Ley, a saber: versar la propuesta sobre «la iniciativa y procedimiento legislativo».

3. Notificado tal Acuerdo a los recurrentes —según declaran— el 5 de febrero de 1991, interponen recurso de amparo contra el mismo a tenor de lo dispuesto en el artículo 42 de la LOTC, solicitando de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare la nulidad del referido Acuerdo por ser inconstitucionales los preceptos de la Ley vasca 8/1986 en los que se fundamenta.

La fundamentación jurídica de la demanda es, en síntesis, la siguiente:

a) A juicio de los recurrentes, el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 15 de enero de 1991 debe ser tenido por nulo al dictarse en aplicación de normas legales contrarias a diversos preceptos de la Constitución y de distintos tratados internacionales. Los artículos de la Ley vasca 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular, que, por ser inconstitucionales, serían la causa de la nulidad del Acuerdo recurrido, son los que a continuación se relacionan, junto a los motivos de inconstitucionalidad alegados:

1) El artículo 5, que dispone que la Mesa examinará la documentación remitida por los promotores y se pronunciará sobre su admisibilidad, enumerándose una serie de causas de inadmisión entre las que figura la alegada por el Acuerdo ahora recurrido, que la proposición tenga por objeto alguna de las materias excluidas en el artículo 2. A juicio de los recurrentes, este precepto atribuye a la Mesa, «órgano puramente administrativo, tareas de interpretación de la ley, así como de las peticiones formuladas por los ciudadanos, cuando la labor interpretativa se encuentra encomendada a los Tribunales de Justicia (...) (lo que) pone en entredicho la legalidad del precepto referenciado». Esto es, se considera que el artículo 5 de la Ley con-

tradice lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución.

2) El artículo 2.e), que excluye de la iniciativa legislativa popular «la iniciativa y procedimiento legislativo». Para los recurrentes este precepto es contrario al artículo 1.2 CE [ya que no se puede excluir la iniciativa legislativa por constituir ésta «una manifestación (...) de que la soberanía reside en el pueblo»], al artículo 9.2 CE (por cuanto se niega la participación en la vida política, económica, cultural y social), al artículo 23.1 CE (al impedir que los ciudadanos participen directamente en los asuntos públicos), al artículo 87.3 CE [en el que no figura entre las materias excluidas la contemplada en el artículo 2.e) de la Ley vasca], así como al artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (que respeta lo dispuesto en el artículo 87.3 CE), y a los artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconocen el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos.

b) En definitiva, para los recurrentes, la inconstitucionalidad de los mencionados preceptos de la Ley vasca supone la nulidad del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 15 de enero de 1991, toda vez que de concederse validez a dicho Acuerdo «se sentaría el precedente de abrir, por vía reglamentaria, caminos para la eliminación (...) de la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, con lo que la soberanía popular se vería constreñida, limitada y finalmente anulada, arrastrando consigo al Estado democrático basado en ella».

4. Por providencia de 11 de noviembre de 1991, la Sección Cuarta de este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.3 de la LOTC, acordó conceder a los demandantes de amparo y al Ministerio Fiscal un plazo de diez días para que formularan alegaciones sobre la posible concurrencia de la causa de inadmisión a que se refiere el artículo 50.1.c) de la LOTC, por carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo del asunto por parte del Tribunal Constitucional.

5. A la vista de las alegaciones interesadas, y por providencia de 16 de diciembre de 1991, la Sección acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 LOTC, interesar del Parlamento Vasco la remisión de las actuaciones correspondientes al expediente administrativo tramitado como consecuencia de la proposición de ley formulada, que dio lugar al Acuerdo impugnado en amparo.

6. Por providencia de 27 de enero de 1992, la Sección acordó acusar recibo de las actuaciones remitidas por el Parlamento Vasco y librar comunicación a dicho Parlamento por si estuviera interesado en comparecer en este proceso constitucional, concediéndole al efecto un plazo de diez días.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de febrero de 1992, don Eduardo Mancisidor Artaraz, Letrado del Parlamento Vasco, solicitó se le tuviera por personado, en nombre y representación de esa Institución, en el presente procedimiento.

8. Por providencia de 25 de febrero de 1993, se acordó tener por personado y parte al Letrado don

STC 76/1994, 14 marzo

Eduardo Mancisidor, en nombre y representación del Parlamento Vasco, y dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, con el fin de que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme dispone el artículo 52.1 LOTC.

9. El escrito de alegaciones de los demandantes de amparo se presentó en el Juzgado de Guardia el 24 de marzo de 1992, registrándose en este Tribunal el día 25 siguiente. En él vienen a reproducirse los argumentos ya esgrimidos en el escrito de demanda, si bien se hace también referencia a una posible infracción del artículo 14 CE por parte del artículo 2 de la Ley vasca de Iniciativa Legislativa Popular, pues, en la medida en que este precepto va más allá de los límites marcados por la Constitución y la LO 3/1984, coexisten en el ordenamiento jurídico regulaciones diferentes del ejercicio de la iniciativa legislativa popular, ejercicio que en unos casos se ve más dificultado que en otros, lo que redundaría en la distorsión del ordenamiento como conjunto armónico.

Se interesa, en definitiva, la estimación de la demanda de amparo.

10. El representante procesal del Parlamento Vasco presentó su escrito de alegaciones el 27 de marzo de 1992. Como primera alegación se afirma que la demanda de amparo incurre en vicio de extemporaneidad, pues se ha interpuesto fuera del plazo de tres meses establecido en el artículo 42 LOTC. Los demandantes sostienen que el Acuerdo impugnado les fue notificado el 5 de febrero de 1991, cuando, según consta en el sello de entrada del Registro General del Tribunal Constitucional, el recurso se interpuso el 8 de mayo siguiente, esto es, una vez concluido el plazo de caducidad improrrogable del artículo 42 LOTC. Es cierto —continúa el representante del Parlamento Vasco— que, según consta en el expediente administrativo, don Andoni Pérez Cuadrado firmó el «recibí» de la notificación del Acuerdo el día 6 de febrero de 1991 y no el día 5, pero esa discrepancia de fechas es en todo caso irrelevante a los efectos de apreciar la extemporaneidad de la demanda, pues sea cual sea la fecha que se tome como referencia es evidente que el día 8 de mayo de 1991, fecha en la que se interpuso el recurso, ya habían transcurrido los tres meses del artículo 42 LOTC. En consecuencia, y por cuanto antecede, entiende el representante del Parlamento Vasco que procede dictar Sentencia desestimatoria sin examinar la cuestión de fondo planteada.

Ello no obstante, y para el caso de que no se acogiera la objeción de extemporaneidad alegada, se exponen a continuación las siguientes consideraciones en cuanto al fondo:

En primer lugar, se señala que es preciso matizar los términos utilizados por los actores al decir y reiterar que la iniciativa consistía «en una solicitud para que el Parlamento Vasco, dentro del marco de sus competencias, instara ante el Parlamento estatal la reforma de la Constitución». Pese a la utilización del término «solicitud», no se trataba de ejercer el derecho de petición del artículo 29 CE, sino de ejercitar una auténtica iniciativa legislativa que abriese un procedimiento parlamentario conducente, caso de ser aprobado, a una ley que se integraría, con los efectos que le son propios, en el ordenamiento jurídico. Tratándose —como se trataba— de incoar una iniciativa legislativa popular, su caracterización como mera «solicitud» resulta

ambigua, cuando no inexacta, y así debe hacerse constar.

A continuación se expone una consideración general y preliminar sobre la demanda de amparo, advirtiéndose que, si bien el derecho supuestamente lesionado se identifica con el reconocido en el artículo 23.1 CE, no se aportan razones jurídicas que expliquen en qué consiste y cómo se ha producido la supuesta vulneración de ese derecho. La existencia de tal vulneración es, en realidad, una petición de principio. El grueso de la argumentación de la demanda —continúa el escrito de alegaciones— se dirige a discutir la validez constitucional de la Ley del Parlamento Vasco 8/1986, sin que propiamente se achaque tacha alguna de inconstitucionalidad a la actuación de la Mesa del Parlamento Vasco, como no sea la de haber aplicado la Ley cuya validez se cuestiona. Examinada en detalle la demanda de amparo, resulta inconcluso, en efecto, que los recurrentes se dirigen contra la Ley y no contra el Acuerdo de la Mesa, así como que lo que se imputa a aquella es principalmente su carácter antidemocrático y la limitación que implica a la soberanía popular, no tanto la vulneración del artículo 23.1 CE. Esto sentado, y tras recordar que el recurso de amparo y el de inconstitucionalidad son instituciones distintas y no equiparables, alega el Parlamento Vasco que, ni la parte actora está legitimada para impugnar la Ley, ni se está en plazo hábil para ello, ni —finalmente— el recurso de amparo es cauce procesal oportuno para plantear un recurso de inconstitucionalidad. Por ello, la demanda incurre en la causa de inadmisión prevista en el artículo 50.1.a) LOTC y, por derivación, en la contemplada en el artículo 50.1.c) LOTC.

Sin perjuicio de lo anterior, el representante del Parlamento Vasco procede seguidamente a exponer las razones que justifican la corrección constitucional de la actuación de la Mesa, dejando sentado que, por lo anteriormente expuesto, no va a entrar en consideraciones sobre la constitucionalidad de la Ley del Parlamento Vasco 8/1986, sino que habrá de ceñirse a poner de manifiesto que la actuación de la Mesa no ha lesionado derecho alguno. A estos fines, más que contrarrestar los argumentos —inexistentes (sic)— de la demanda, se señala que habrá de hacerse referencia al contenido y alcance del derecho a la participación política —en conexión con su manifestación a través de la iniciativa legislativa popular— para demostrar que la Mesa ha respetado ese derecho. Se alega, en este sentido, que el derecho a la participación política, además de no ser absoluto o ilimitado, es un derecho de configuración legal, de manera que el ciudadano no tiene, sin más, un derecho absoluto e incondicionado a participar en los asuntos públicos, sino que lo tiene a participar de acuerdo con lo que establezcan las leyes. Debe además tenerse en cuenta que el derecho reconocido en el artículo 23.1 CE puede ejercerse tanto de manera directa como a través de representantes, sin que ambas modalidades participativas estén equidistantes ni tengan la misma importancia, pues la Constitución ha diseñado un sistema de democracia representativa, aunque matizado por la presencia residual de algunas instituciones típicas de la democracia directa. Entre los mecanismos de participación directa figura, en lo que ahora interesa, la iniciativa legislativa popular, la cual no constituye propiamente en nuestro Derecho una iniciativa legislativa en sentido estricto —entendida como acto que necesariamente pone en marcha el procedimiento legislativo—, sino una propuesta de iniciativa o iniciativa de segundo grado, por cuanto está siempre sometida al trámite de su toma

consideración por el Pleno de la Cámara correspondiente. De todo ello se desprende, para el representante del Parlamento Vasco, que no cabe aceptar la visión defendida en la demanda, según la cual la iniciativa popular es una pieza clave en el juego de los principios inspiradores de nuestro sistema jurídico cuyo sometimiento a límites supondría, además de su desnaturalización, la quiebra del dogma de la soberanía popular; antes al contrario, debe insistirse en que el de participación es un derecho de configuración legal que realiza fundamentalmente a través de las técnicas cauces propios de la democracia representativa, siendo secundario y residual el papel desempeñado para los institutos propios de la democracia directa.

Abundando en sus consideraciones sobre la iniciativa legislativa popular, señala el representante del Parlamento Vasco que la propia Constitución impide el ejercicio de aquella iniciativa en determinadas materias (arts. 87.3, 131, 134.1 y 166 CE). Por tanto, no es cierto que el artículo 23 CE confiera a los ciudadanos un derecho abstracto, general e incondicionado a presentar directamente iniciativas legislativas, ni el que ello sea así implique la quiebra de la soberanía popular. Lo que sucede, más bien, es que la soberanía popular, que se expresa en la Constitución, ha reconocido la capacidad de los ciudadanos para presentar directamente iniciativas legislativas siempre que se cumplan los requisitos que establezca una ley orgánica, se reúna determinado número de firmas y no se entre en determinadas materias. El derecho a la participación política de los ciudadanos en punto a la iniciativa legislativa actúa dentro del campo así acotado y condicionado por la Constitución, nunca fuera de él.

Como no podía ser menos —continúa el escrito de alegaciones—, lo mismo sucede con la iniciativa legislativa popular en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El artículo 27.4 EAPV reconoce el instituto de la iniciativa legislativa popular, remitiendo a una ley posterior la regulación de las formas y requisitos de su ejercicio, así como la delimitación del campo material de su posible actuación. En cumplimiento de ese mandato estatutario se dictó la Ley del Parlamento Vasco 8/1986, cuya regulación se sitúa dentro del marco constitucional, siguiendo el modelo de la LO 3/1984.

Por el carácter materialmente acotado de la iniciativa popular, es imprescindible que algún órgano verifique que las propuestas concretas de iniciativa no exceden el ámbito material previamente acotado; órgano que en el ámbito del EAPV es la Mesa del Parlamento Vasco (art. 5 Ley 8/1986). La atribución de esa competencia de control a la Mesa, además de lógica e imprescindible, es legalmente indubitada, por lo que resulta insólito que en la demanda se insinúe un cuestionamiento de esa competencia con el inconsistente argumento de que con ella se perjudican las facultades propias de los Tribunales de Justicia.

Se alega a continuación que si se examina el contenido de la propuesta rechazada por la Mesa se pone de manifiesto que ésta ha actuado conforme a la Ley. La proposición presentada no pretendía sino una reforma constitucional consistente en incorporar una Disposición adicional al texto de la Constitución. En principio, ello podría llevar a considerar directamente admisible la iniciativa, por cuanto el artículo 166 CE excluye la iniciativa legislativa popular para los supuestos de reforma constitucional. Lo que sucede es que la Comisión promotora, consciente de ese escollo, pretendió sortearlo siguiendo una vía indirecta. En efecto, su propuesta no consiste en una iniciativa de reforma

constitucional, sino que va encaminada a conseguir que sea la Mesa de la Cámara vasca la que asuma dicha iniciativa de reforma, pues para ella no representa ningún obstáculo el artículo 166 CE. Mediante el procedimiento seguido se pretende, en suma, eludir la previsión de ese precepto, con lo que se estaría ante un supuesto de fraude de Constitución: existe una norma prohibitiva (art. 166 CE) cuya elusión se pretende a través de otras normas de cobertura (art. 27.4 EAPV, en relación con el artículo 87.2 CE). Sin embargo, a juicio del representante del Parlamento Vasco, es innecesario recurrir a la técnica del fraude de ley, por cuanto la cobertura jurídica buscada plantea problemas insuperables.

A este respecto se explica que la proposición rechazada sólo pretende que el Parlamento Vasco ejercite su propia capacidad de iniciativa legislativa en materia de reforma constitucional; se pretende, pues, ejercer una iniciativa legislativa popular que recaiga sobre una iniciativa legislativa reconocida a un titular distinto, con lo que se incurre en la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 5.2.a), en relación con el artículo 2.e) de la Ley 8/1986, por las que se excluye de la iniciativa popular «la iniciativa y procedimiento legislativo».

La proposición inadmitida —se insiste— no pretendía otra cosa que desembocar en una ley cuyo contenido exclusivo se contraería a vincular a la Cámara para que ésta ejerciera, a su vez, su iniciativa para la reforma constitucional. Ciertamente, existen preceptos constitucionales o estatutarios que imponen al legislador un mandato para que regule por ley determinada materia, pero estos casos son bien distintos del que ahora se está considerando: una ley con origen en una iniciativa popular cuyo único objeto sería imponer al Parlamento que la ha aprobado la obligación de proponer una iniciativa de reforma constitucional. Además de la muy dudosa eficacia jurídica de esa «autoimpulsión», sucede que éste es un supuesto expresamente prohibido por el artículo 2.e) de la Ley 8/1986.

En este punto, a juicio del representante del Parlamento Vasco, conviene responder a una confusión en la que incurre la demanda basándose en una logomaqueia: si de la iniciativa legislativa popular se excluye la iniciativa legislativa, aquella deja de existir. La iniciativa legislativa popular existe realmente; lo que ocurre es que a su través no se puede pretender regular ni la iniciativa, ni el procedimiento legislativo; por tanto, fuera de las materias acotadas existe la iniciativa popular, pero, justamente, la exclusión de la iniciativa legislativa supone la imposibilidad de iniciativas legislativas populares de carácter reflexivo, esto es, que pretendan entrar a regular la forma y los requisitos de la propia iniciativa legislativa popular o los sujetos que tienen reconocida esa facultad.

Se refiere a continuación el escrito de alegaciones a la supuesta contradicción existente entre el artículo 2.e) de la Ley 8/1986 y la Constitución y la LO 3/1984. Se afirma, a este respecto, que, además de que el artículo 87.3 CE no hace una enumeración exhaustiva de las materias excluidas de la iniciativa popular, tampoco es cierto que no excluya la iniciativa legislativa. El mismo artículo 87.3 CE, al encomendar a una ley orgánica la regulación de las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa legislativa popular, está excluyendo una eventual iniciativa popular de carácter reflexivo; esto es, mediante una iniciativa legislativa popular no se puede pretender regular la propia iniciativa legislativa popular por ser ésta una materia propia de ley orgánica. Además, el artículo 87.1 CE señala que la

iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado «de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras»; por ende, la iniciativa legislativa es un tema propio del Reglamento parlamentario y como tal excluido de la iniciativa popular.

La prohibición del artículo 2.e) de la Ley 8/1986 no obedece a un capricho del legislador, sino que guarda plena coherencia con la Constitución. No constituye una novedad, sino la explicitación de una regla general que cumple con las exigencias de la lógica jurídica.

La iniciativa rechazada pretende difuminar las diferencias existentes entre la ley y la iniciativa legislativa. Ambas cosas son inconfundibles, quien tiene iniciativa tiene derecho a que, ejercida debidamente esa facultad, se abra el correspondiente procedimiento legislativo; la ley, por el contrario, es el resultado de ese procedimiento y constituye una norma que se integra en el ordenamiento. Lo que no cabe admitir es que, a través de un procedimiento de encadenamiento vertiginoso, la misma ley constituya simultáneamente una iniciativa legislativa de otro procedimiento legislativo ulterior, pues ello equivaldría a anular la radical diferencia existente entre el momento de incoación del procedimiento y su resultado final. La diferencia entre iniciativa legislativa y ley se evidencia igualmente en el nivel de los sujetos titulares de una y otra. Aquélla es una facultad con una pluralidad de sujetos titulares (Gobierno, cierto número de parlamentarios...); la función legislativa, en cambio, es una potestad cuyo único titular es el Parlamento. En el Parlamento Vasco confluyen, así, una dualidad de planos: de un lado, en cuanto Asamblea legislativa, aprueba Leyes, esto es, ejerce la potestad legislativa; de otro, en tanto que Asamblea de Comunidad Autónoma, tiene reconocida la facultad de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales (art. 87.2 CE). Esta dualidad se plasma en el propio EAPV, cuyo artículo 25.1 dispone que el Parlamento Vasco ejerce la potestad legislativa, en tanto que el artículo 28.b) recoge, como competencia distinta, la facultad de iniciativa ante las Cortes. Aunque ambos planos confluyen en el Parlamento Vasco no cabe desconocer sus diferencias: cuando la Cámara aprueba leyes actúa en el marco del artículo 25 EAPV; cuando ejerce su facultad de iniciativa ante las Cortes lo hace en el marco del artículo 28 EAPV. En este segundo caso, obviamente, el Parlamento no legisla, por cuanto aquí la potestad legislativa corresponde a las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y por ello el artículo 120 del Reglamento del Parlamento Vasco habla entonces de proposiciones de ley y no de leyes.

La iniciativa popular ahora examinada arranca de lo previsto en el artículo 27.4 EAPV (que establece quiénes son los sujetos titulares de la facultad de iniciativa legislativa) y se mueve, por tanto, dentro del marco del ejercicio de la potestad legislativa que corresponde al Parlamento Vasco ex artículo 25.1 EAPV. Sin embargo, al pretender la aprobación de una ley cuyo único objeto consiste en el ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional, abandona dicho marco y pasa a un plano distinto: el del artículo 28.b) EAPV, lo que no es de recibo. Respecto a esta última no existe iniciativa popular; si se quiere, no hay iniciativa popular para forzar al Parlamento a que ejerza su propia iniciativa legislativa ante las Cortes Generales.

A mayor abundamiento, y como prueba que corrobora la diversidad de planos presentes en esta problemática, se alega que el artículo 120 del Reglamento del Parlamento Vasco exige la mayoría absoluta para las

proposiciones de ley a presentar por el Parlamento ante la Mesa del Congreso de los Diputados; por el contrario, la proposición de ley de iniciativa popular que ahora se considera, una vez fuese tomada en consideración podría dar lugar a un procedimiento que desembocaría en una ley aprobada por mayoría simple. Ello abocaría a una situación incongruente: una ley aprobada por el sistema ordinario —y, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, único, debido a la inexistencia de leyes que requieran para su aprobación una mayoría cualificada, a excepción de las de reforma estatutaria y el Reglamento parlamentario—, de mayoría simple, cuyo único contenido se resuelve en el ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional, para la que, sin embargo, el artículo 120 del Reglamento exige mayoría absoluta. Las distintas mayorías exigidas en cada caso no sólo ponen de manifiesto una simple diferencia procedimental de trámite, sino que alcanzan el valor de síntoma que hace patente la diversidad de planos en que se mueven uno y otro fenómeno: ejercicio de la potestad legislativa y ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa ante las Cortes.

Se alega, por último, que, salvo casos concretos y excepcionales, la iniciativa legislativa es de ejercicio libre y voluntario. Nada ni nadie puede imponer al Parlamento Vasco la obligación de ejercitar la atribución que le confiere el artículo 28.b) EAPV en relación con el artículo 87.2 CE. En este punto no caben términos medios. La iniciativa del Parlamento Vasco se ejerce o no se ejerce, y, en el primer caso, ha de ser necesariamente a través del procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 120 de su Reglamento. Todos los prolegómenos, declaraciones, resoluciones e iniciativas tomadas al margen de ese precepto carecen de virtualidad para constreñir jurídicamente al ejercicio de la iniciativa ante las Cortes Generales. A este respecto la voluntad de la Cámara es soberana y, por tanto, cualquier subterfugio tendente a obligarla a ejercer la iniciativa del artículo 28.b) EAPV debe ser considerado como una limitación jurídicamente inaceptable de la autonomía parlamentaria.

En definitiva, se concluye que lo pretendido por los recurrentes era, en realidad, desnaturalizar la iniciativa legislativa popular convirtiéndola en iniciativa de un procedimiento de reforma constitucional ulterior y distinto, confundiendo con ello la dualidad de los planos concurrentes en el Parlamento Vasco como Asamblea legislativa y como titular de una facultad de iniciativa ante las Cortes, por lo que la Mesa del Parlamento Vasco, al declarar la inadmisibilidad de la iniciativa intentada, no hizo sino dar aplicación a la Ley 8/1986, sin desconocer por ello ningún derecho fundamental.

En consecuencia, se interesa la denegación del amparo solicitado.

11. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el 26 de marzo de 1992. Como primera observación, afirma el Ministerio Público que se ratifica en su escrito de alegaciones evacuado en el trámite de admisión de la demanda de amparo, en el que señalaba que, a su juicio, concurría la causa de inadmisión puesta de manifiesto en la providencia de 11 de noviembre de 1991 [art. 50.1. c) LOTC]. Tras referirse a los antecedentes del caso y a los términos en los que se articula la demanda de amparo recuerda el Ministerio Fiscal que en su escrito de alegaciones ex artículo 50.3 LOTC hacía notar que, en rigor, estábamos ante una cuestión de inconstitucionalidad referida al artículo 2.e) de la Ley vasca 8/1986.

es los demandantes alegan que ese precepto elimina en la práctica el ejercicio de la iniciativa reconocida en el artículo 87.3 CE y configurada como derecho fundamental en el artículo 23.1 CE (ATC 428/1989) y licitan que se anule el Acuerdo impugnado «por no acordarse con el ordenamiento constitucional los preceptos en que se basa».

La censura de los actores a la regulación de la iniciativa legislativa popular en la Comunidad Vasca —continúa el Ministerio Público— se inicia con dos razones: de un lado, porque se atribuyen a la Mesa tareas de interpretación de la ley que propiamente están encomendadas a los Tribunales; de otro, porque se establecen límites a la iniciativa que están en contradicción con el artículo 1.2 CE y con el mandato del artículo 9.2 CE. Para el Ministerio Fiscal las anteriores no son objeciones de consistencia. La intervención de la Mesa del Congreso en tareas interpretativas de la ley está dispuesta en la Ley Orgánica 3/1984, así como en todas las leyes autonómicas sobre la materia, y tildar de injustificada la exclusión de los Tribunales —como hacen los actores— carece de todo fundamento atendible, pues la autonomía de cada uno de los poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones impide ese pretendido control judicial demandado por los recurrentes. No obsta a lo anterior que en el ATC 428/1989 se haya dicho que las funciones de control de la legalidad asignadas a las Mesas operan por un cauce estrictamente normativo, por lo que una resolución de inadmisión que no se ajuste a las causas legales entrañaría una vulneración del artículo 23.1 CE, pues la revisión del control de legalidad se prevé en atención a la vulneración de un derecho fundamental, no por infracción de la simple legalidad, lo que explica la llamada del Tribunal Constitucional por vía de amparo y no la de los Tribunales ordinarios.

Tampoco es atendible la objeción formulada a las limitaciones materiales contenidas en la Ley autonómica 8/1986. Podrán discutirse desde un punto de vista académico o teórico, pero no desde el positivismo constitucional, pues la propia Constitución contempla tales limitaciones, y no sólo en el artículo 87.3, sino también en preceptos como los contenidos en los artículos 131, 134.1 y 166. Otra cosa es que el legislador, a la hora de plasmar en una norma legal esos límites, pueda incurrir en infracción constitucional, pero esto —alega el Ministerio Fiscal— constituye justamente el objeto del presente recurso.

Dicho objeto es, se reitera de nuevo, si la materia excluida por el artículo 2.e) de la Ley vasca 8/1986 infringe o no el artículo 87.3 CE. Tras señalar que, como se reconoce desde la STC 41/1981, es perfectamente posible cuestionar en amparo la constitucionalidad de una ley, el escrito de alegaciones se consagra al examen de la corrección del precepto cuestionado. Así, afirma que el artículo 87.3 CE establece unos límites que no pueden ser ampliados por el legislador, so pena de incurrir en infracción de aquel precepto y, además, del derecho reconocido en el artículo 23.1 CE. Añade el Ministerio Fiscal que la iniciativa legislativa popular en el ámbito autonómico puede ofrecer alguna peculiaridad, pues cabe pensar que tanto la Constitución como la LO 3/1984 no tienen «otro valor que el de genérica fuente de inspiración de la ordenación singular adoptada por la Comunidad Autónoma en la vertebración de la participación ciudadana a través de esta clase de iniciativa» (ATC 428/1989), de manera que «la LO 3/1984 ha establecido un modelo de participación cuyas líneas generales debe seguir la legislación autonómica, pero es ésta la que configura los perfiles de la facultad de

iniciativa legislativa que a los ciudadanos reconoce el Estatuto de Autonomía». Estas afirmaciones se hicieron teniendo a la vista la Ley de Castilla-La Mancha y no convienen exactamente al caso ahora planteado, pues la Ley vasca se remite por completo a la legislación estatal, en tanto que la castellano-manchega habla de regular la iniciativa «en el marco» de aquella legislación. Pero, con todo, siempre podrá cuestionarse si la regulación autonómica respeta o no los mínimos previstos en el bloque formado por la Constitución y el Estatuto.

En cualquier caso —continúa el Ministerio Público— no puede desconocerse que la participación popular no podrá exceder de las facultades legislativas que tenga reconocidas la Comunidad Autónoma, la cual no significa que puedan ampliarse las limitaciones previstas en la Constitución.

Al enunciar las materias excluidas la LO 3/1984 reproduce el artículo 87.3 CE sin otro aditamento que las materias contenidas en los artículos 131 y 134.1 CE. Aunque no hubiera estado de más que, pese a ser innecesario, se refiriera también a la exclusión prevista en el artículo 166 CE. En cualquier caso, la Ley vasca 8/1986 debe ajustarse a esa Ley Orgánica, aunque las causas de exclusión contenidas en la Ley autonómica deben también traducir las singularidades del régimen autonómico o, dicho de otra forma, habrán de expresar las mismas limitaciones que las contenidas en la Ley Orgánica, pero en relación con las peculiaridades y potestades propias del Parlamento Vasco. Por eso no hay una exacta correspondencia entre las causas de inadmisión de la LO 3/1984 y las de la Ley vasca 8/1986. Esta no habla, naturalmente, de materia de tratados internacionales, ni de la prerrogativa de gracia o de las leyes orgánicas. Habla, en cambio, de las relativas a la organización y régimen jurídico en sentido amplio de la Comunidad Autónoma y de los territorios históricos y de las que afectan a la organización territorial de la Comunidad, las cuales, con otras, conciernen a la estructura misma del País Vasco, es decir, a lo que cabría llamar su constitución autonómica, todo lo cual, si se tratase del Estado central, sería inaccesible a la iniciativa popular por obra del artículo 166 CE, del mismo modo que otras exclusiones operadas en la norma autonómica lo serían por referirse a materias que en el ámbito estatal están reservadas a ley orgánica.

Por lo que a la causa de exclusión aplicada en el supuesto de autos se refiere, alega el Ministerio Público que el problema consiste en determinar si «la iniciativa y el procedimiento legislativo» [art. 2.e) de la Ley 8/1986] —que no es materia tributaria ni electoral— puede asimilarse a aquellas materias que, en el ámbito estatal, ha de regularse por ley orgánica, pues lo que hace la ley autonómica es consignar aquellas materias que en la legislación estatal han de disciplinarse por medio de ese tipo de leyes, pues es obvio que, no existiendo leyes orgánicas en el ámbito autonómico, la Ley 8/1986 no podía hablar, como materia excluida, de la reservada a esa forma legal. Si la respuesta es afirmativa, la norma autonómica será conforme con el artículo 87.3 CE y con el artículo 27.4 EAPV.

Señala el Ministerio Fiscal que no es difícil convenir con los actores en que el artículo 2.e) de la Ley 8/1986 es poco afortunado en su redacción, pero que debe rechazarse una interpretación absurda del precepto, pues no puede admitirse que, como se desprende de su primera lectura, se excluya de la iniciativa legislativa popular... la iniciativa legislativa. El término «iniciativa legislativa» admite —para el Ministerio Fiscal—

una doble estimativa: en su significado dentro del ordenamiento vasco, por un lado, y en su formulación específica en cuanto iniciativa del Parlamento Vasco ante las Cortes Generales, que es la aquí afectada, por otro. Se trata claramente de dos dimensiones distintas de la iniciativa legislativa: en el primer caso se trata de la iniciativa que pone en marcha los mecanismos estatutariamente previstos para la producción de leyes en el País Vasco; en el segundo no se trata de una iniciativa propia, pues el resultado perseguido no es una ley interna, sino una iniciativa ante órganos del Estado central. Esta doble dimensión se refleja perfectamente en el Reglamento del Parlamento Vasco, en el que se regula, de una parte, la iniciativa para legislar según el Estatuto y, de otra, la iniciativa ante las Cortes, en la que no se ejercita la potestad legislativa del Parlamento, sino la iniciativa legislativa estatal que contempla el artículo 87.3 CE.

La «iniciativa legislativa» de que habla el artículo 2.e) se refiere a quiénes corresponde poner en marcha los mecanismos para la elaboración de productos legislativos y, al tiempo, el modo y forma de llevarla a efecto. Es la que se encuentra definida en el artículo 27.4 EAPV, de contenido análogo al artículo 87.3 CE. Evidentemente, tanto en el caso de la Constitución como en el del Estatuto la determinación de la iniciativa legislativa queda fuera de la iniciativa popular; en el primer caso, porque supondría una reforma de la Constitución; en el segundo, porque así lo dispone el artículo 2.e) de la Ley 8/1986 —lo que sería suficiente— y, además, porque la reforma de los Estatutos requiere de ley orgánica, sustraída en todo caso a la iniciativa ciudadana. Y esto es lo que dice el artículo 2.e): no que la iniciativa legislativa esté excluida de la iniciativa popular, sino que por la vía de esta iniciativa popular no es posible modificar las reglas estatutarias sobre la legitimación y el procedimiento para iniciar el *iter* legislativo. Así las cosas, el precepto analizado no conculca el artículo 87.3 CE ni tampoco el derecho reconocido en el artículo 23.1 CE.

Esta conclusión viene corroborada por la especial mención que la iniciativa legislativa vasca ante las Cortes merece en el artículo 120 del Reglamento del Parlamento Vasco. Este Reglamento se aprueba por mayoría absoluta (como las leyes orgánicas) y su exclusión de la iniciativa popular no sería contraria al artículo 87.3 CE. Además, su artículo 120 se aparta del régimen general de mayorías para la aprobación de leyes, lo que pone de relieve que, aunque se trata de elaborar proyectos o proposiciones a presentar ante las Cortes, se trata de una materia equiparable a la reservada a ley orgánica. Permitir que la iniciativa popular se diera para aprobar aquellas proposiciones o proyectos sería incurrir en una incongruencia: se aprobaría por mayoría simple una ley para hacer una propuesta a las Cortes; propuesta que, según el Reglamento, requiere mayoría absoluta para su aprobación como tal.

A juicio del Ministerio Fiscal, cuanto antecede conduce a la conclusión de que el artículo 2.e) de la Ley 8/1986 no es incompatible con el artículo 87.3 CE y que, al aplicarlo, la Mesa del Parlamento Vasco no ha vulnerado el derecho reconocido en el artículo 23.1 CE. Ello es suficiente para desestimar la demanda de amparo, sin necesidad de entrar en consideraciones tales como si la aplicación de la Mesa se ajusta a la mera legalidad (lo que el Ministerio Fiscal afirma) o si podría haber sido otra la razón de la inadmisibilidad.

En definitiva, el Ministerio Público interesa la denegación del amparo.

12. Por providencia de 10 de marzo de 1994, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo planteada es preciso determinar si, como alega el representante del Parlamento Vasco, la demanda de amparo incurre o no en la causa de inadmisión —que en este trámite sería de desestimación— consistente en el incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 43.2 LOTC; por haberse interpuesto el presente recurso una vez concluido el plazo de tres meses establecido en dicho precepto.

Según reconoce la representación del Parlamento Vasco, consta en el expediente administrativo que el señor Pérez Cuadrado —primero de los recurrentes— firmó la notificación del Acuerdo ahora impugnado el día 6 de febrero de 1991; ello supone que el plazo de caducidad establecido en el artículo 43.2 LOTC comenzó a correr el día 7 siguiente y finalizó, tres meses después, el 6 de mayo de 1991. La demanda de amparo se registró en este Tribunal, efectivamente, el 8 de mayo de 1991, pero, tal y como consta acreditado en la última de las páginas del último de los documentos que con ella se adjuntan, fue presentada en el Juzgado de Guardia (posibilidad ésta reiteradamente admitida por este Tribunal; así, recientemente, STC 341/1993) el 6 de mayo de 1991, esto es, dentro de plazo. La demanda de amparo no es, por tanto, extemporánea, por lo que procede entrar a analizar la cuestión que con ella se plantea.

2. Aunque formalmente dirigido contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 15 de enero de 1991, el presente recurso de amparo se dirige en realidad, y así lo manifiestan los propios recurrentes, contra dos preceptos de la Ley vasca 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular. Tal y como señala la STC 209/1988, «no es ajeno al ámbito posible de un recurso de amparo un planteamiento como éste, pues, ciertamente, la hipotética apreciación, en este cauce, de que un acto del poder público lesionó un derecho o libertad fundamental del demandante no podría dejar de llevar a la concesión del amparo por el hecho de que tal acto se hubiera dictado en obediencia a lo que disponga una norma con rango de ley eventualidad expresamente prevista en la Ley Orgánica de este Tribunal (art. 55.2)» (fundamento jurídico 5.º). Ahora bien, siendo posible lo anterior, en un recurso como el de amparo «no nos corresponde sino garantizar el respeto a los derechos fundamentales» (*ibid.*), lo que necesariamente supone la obligación de ceñirse en esta sede al examen de la posible vulneración de los preceptos constitucionales que constituyen el canon de este tipo de recursos (arts. 14 a 30), obviamente, por improcedente, toda consideración a las alegadas contradicciones de otras normas constitucionales (así, de los artículos 1.2, 9.2, 117), y, por supuesto, a aquellas normas traídas a colación por los recurrentes y que ni en este ni en ningún otro procedimiento sustanciado ante este Tribunal podrían ser tenidas en cuenta como criterio de validez de normas legales (tal es el caso con los Tratados internacionales suscritos por España en materia de derechos fundamentales, los cuales deben considerarse exclusivamente desde la perspectiva de la condición hermenéutica que a los mismos confiere el artículo 10 CE). Por último, ning

na consideración ha de merecer la supuesta infracción del artículo 14 CE, pues su denuncia no se ha verificado en la demanda de amparo, sino, improcedentemente (así, por todas, SSTC 184/1987), en la fase de alegaciones *ex* artículo 52.1 LOTC.

En suma, el único precepto, de entre los mencionados por las partes, que puede ser aquí tomado como criterio de enjuiciamiento es el artículo 23.1 CE que consagra el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representante libremente elegido. Así delimitado el canon de constitucionalidad aplicable, el objeto del presente proceso debe contraerse al artículo 2.e) de la Ley vasca impugnada, ya que la infracción constitucional deducida por la actora contra su artículo 5, que atribuye a la Mesa de la Cámara la competencia de verificación de que las propuestas presentadas reúnen los requisitos legalmente exigidos para el ejercicio de la iniciativa popular, se basa exclusivamente en una pretendida vulneración de las competencias reconocidas a los Jueces y Tribunales por el artículo 117 CE.

No obstante esta última acotación, en la medida en que indirectamente la referida actividad de control de la Mesa puede afectar al ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos, conviene dejar claro que, como ya dijimos en el ATC 428/1989, ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe formular a la reserva efectuada a favor de un órgano parlamentario como la Mesa de la Cámara para que ejerza la competencia de control de legalidad de las proposiciones de ley, que se traduce en la admisión a trámite o no de las mismas y que opera, como todos los controles de este género, en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad (que es el que, en cambio, tiene lugar en el trámite de toma de consideración), de modo que una decisión de inadmisión que no se ajuste a las causas legales establecidas al efecto entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.1 CE, vulneración frente a la cual cabe, según los artículos 53.2 CE y 42 LOTC, recurso de amparo. Cuando se trate de proposiciones de ley respecto de las cuales el ordenamiento jurídico no ha establecido límites materiales, la actividad de calificación y de admisión de la Mesa se limitará al control del cumplimiento de los requisitos formales y, en su caso, el examen liminar de su adecuación a Derecho, aunque sólo podrá acordar la inadmisión cuando la contradicción o la inconstitucionalidad sea evidente (STC 205/1990); en cambio, cuando el ordenamiento establezca causas de inadmisión en atención al contenido material de las proposiciones de ley —como sucede en el caso de la iniciativa legislativa popular—, el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido, sin que con ello invada ninguna función jurisdiccional reservada a los Jueces y Tribunales.

3. En cuanto al artículo 2.e) de la Ley vasca 8/1986, que excluye de la iniciativa popular «la iniciativa y procedimiento legislativo», los recurrentes basan su pretensión de inconstitucionalidad en argumentos de tipo abstracto o genérico y en objeciones específicas referidas a la concreta excepción consagrada en dicho apartado. Así, en el primer orden de consideraciones, sostienen que es contrario al derecho de participación directa consagrado en el artículo 23.1 CE —y a la soberanía popular del artículo 1.2 CE—, cualquier limitación del ámbito material sobre el que cabe ejercer la iniciativa legislativa popular, ya que, a su juicio, los referidos preceptos constitucionales prohíben el esta-

blecimiento de cualquier límite o condición a la participación directa de los ciudadanos.

Sin necesidad de entrar ahora en consideraciones que no vienen al caso acerca del contenido y alcance jurídicos del principio de soberanía, si resulta necesario poner de manifiesto de entrada que el derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso. Lo contrario, lejos de satisfacer las exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento, a cuya obediencia todos —ciudadanos y poderes públicos— vienen constitucionalmente obligados (art. 9.1 CE).

Establecido, pues, que los derechos de participación directa sólo tienen el alcance que deriva del ordenamiento vigente, debe aceptarse igualmente que, en nuestro caso, el hecho de que ese ordenamiento excluya determinadas materias de la iniciativa legislativa popular no vulnera ningún principio ni regla constitucional. Nuestra Constitución en su artículo 1.3 proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Siendo esto así, ninguna vulneración del orden constitucional puede advertirse en el hecho de que el propio Texto constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restrinja su alcance y condiciones de ejercicio y, más concretamente, que la iniciativa legislativa sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, quede reservado a la mediación de los representantes políticos.

En el caso que aquí nos ocupa, la previsión de la iniciativa legislativa popular se consagra en el artículo 27.4 EAPV que, a su vez, remite *in toto* su regulación a una futura ley del Parlamento Vasco, «de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 83 de la Constitución». La Ley a la que se remite el EAPV es hoy la 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa Legislativa Popular. Y de lo dicho se infiere que ningún reparo constitucional cabe oponer a que en ella se excluyan determinadas materias de la iniciativa popular, al igual que en el ámbito estatal el artículo 87.3 CE y la Ley Orgánica que lo desarrolla acotan las materias que pueden ser objeto del ejercicio de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes Generales. También en la Comunidad Autónoma del País Vasco el pueblo no tiene más derechos de participación política que los que le reconoce el ordenamiento vigente y en la forma de gobierno establecida en la Comunidad Autónoma priman también los mecanismos de democracia representativa y nada se opone a que entre los límites dentro de los que opera la iniciativa legislativa popular el ordenamiento jurídico prevea la exclusión de determinadas materias.

4. Despejada la objeción genérica, podemos analizar la referida a la causa concreta de inadmisibilidad contemplada en el artículo 2.e) de la Ley 8/1986, que sirvió como fundamento al Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco ahora recurrido. Entienden los demandantes que infringe el derecho establecido en el artículo 23.1 CE y carece de sentido declarar como materia excluida «la iniciativa y procedimiento legislativo» en una Ley que tiene precisamente por objeto regular la

iniciativa legislativa popular. A su juicio, esta sola exclusión hace innecesarias las otras que se acompañan, pues con ello se excluye sin más el objeto mismo de la norma. Esto es: para los recurrentes la mentada exclusión supone que a la iniciativa legislativa popular se le niega la iniciativa legislativa.

Si éste fuera el contenido del precepto analizado no cabe duda que vulneraría la previsión del artículo 27.3 EAPV relativa a la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, no es éste, obviamente, el significado de la exclusión impugnada. Esta sólo puede interpretarse en un sentido: que la iniciativa legislativa popular no puede tomar por objeto el régimen regulador vigente de la iniciativa y del procedimiento legislativo en cualquiera de sus formas, esto es, sea de la iniciativa popular, de la parlamentaria o gubernamental y trátase de uno u otro de los diferentes procedimientos legislativos existentes en la Cámara. Y ello, sencillamente, porque, como señalan el Ministerio Fiscal y el representante del Parlamento Vasco, dicho régimen regulador, en tanto que contenido en el Estatuto, sólo puede ser modificado mediante la oportuna reforma del mismo, que, por ser materia propia de ley orgánica, queda excluida de la iniciativa popular por el propio artículo 87.3 de la Constitución. En definitiva, pues, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede hacerse al artículo 2.e) de la Ley 8/1986, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular.

5. A la misma conclusión debe llegarse respecto del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco. Aunque él [art. 2.e)] se da de la Ley vasca de Iniciativa Legislativa Popular, lo cierto es que dicho Acuerdo no vulnera ninguno de los derechos constitucionales aducidos. En rigor, la proposición de ley presentada por los recurrentes no podía prosperar, ya que se refería a una materia, la reforma de la Constitución Española, excluida de la iniciativa popular por el artículo 166 CE. La prohibición consagrada en este artículo implica, sin necesidad de que venga reiterada en otros preceptos, que en esta materia no cabe ejercer la iniciativa legislativa popular en modo alguno —tampoco indirectamente—; es decir, supone vetar la posibilidad de ins-

tar, por medio de una iniciativa legislativa popular, el ejercicio de las facultades de iniciativa que en aquel ámbito se reconocen, en lo que aquí interesa, al Parlamento Vasco. La Constitución ha querido reservar la iniciativa legislativa de reforma constitucional al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, primando los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Si la Constitución ha prohibido expresamente que la reforma constitucional pueda incoarse como consecuencia del ejercicio de una iniciativa popular, es evidente que servirse de ésta para provocar el ejercicio de una iniciativa parlamentaria, ésta sí legitimada por aquel precepto para iniciar el proceso de reforma, supone contravenir la finalidad perseguida por el constituyente al prever la referida exclusión.

En definitiva, la demanda de amparo debe ser desestimada, ya que el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco al declarar la inadmisión de la proposición de ley presentada por los recurrentes no impidió el ejercicio de ningún derecho que, en la materia de iniciativa legislativa popular, éstos tuvieran constitucionalmente reconocido.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA.

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 14 de marzo de 1994.—Luis López Guerra.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver i Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

gislativa Popular, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

Se halla a disposición de los Diputados, para su consulta en los servicios generales de la Cámara, el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Canarias sobre la iniciativa de referencia, obrando copia del mismo en cada Grupo Parlamentario.

En la Sede del Parlamento, a 16 de junio de 1988.

EL PRESIDENTE,
Victoriano Ríos Pérez.

(Referencia: Publicación en el B.O.P.C. n° 19, de fecha 17 de diciembre de 1987)

A LA MESA DEL PARLAMENTO

1°) Antonio Marrero Hernández, con D.N.I. 42.699.546, economista, con domicilio en Las Palmas, Paseo de las Canteras 76, Atico A.

2°) Beatriz González López Valcárcel, con D.N.I. 35.990.507, economista, con domicilio en Santa Brigida, c/. San José de las Vegas, 42.

3°) Carlos Guitián Ayneto, con D.N.I. 42.733.869, profesor, con domicilio en Las Palmas, c/. Néstor de la Torre 29-S.

4°) Antonio Miguel Castellano Suárez, con D.N.I. 43.242.587, psicólogo, con domicilio en Las Palmas, c/. Alfredo Calderón 57.

5°) Francisco Quintana Navarro, con D.N.I. 43.259.086, historiador, con domicilio en Las Palmas, c/. Agustina de Aragón 108-2.

6°) Asunción Beerli Palacio, con D.N.I. 42.802.382, economista, con domicilio en Las Palmas, c/. Viriato 30.

Ante la Mesa del Parlamento de Canarias comparecen y dicen:

PRIMERO.— Quienes encabezan este escrito, se han constituido en Comisión Promotora de Procedimiento de Proposición Legislativa de Iniciativa Popular, relativo a la Ley de Reorganización Universitaria de Canarias.

SEGUNDO.— Que al amparo y en cumplimiento de la normativa reguladora de la iniciativa Legislativa Popular, por medio del presente escrito, presenta ante esa Mesa los siguientes documentos:

1°) Texto articulado de proposición de Ley de Reorganización Universitaria de Canarias.

2°) Exposición de motivos de la misma.

1) Relación de miembros que componen la Comisión Promotora, con expresión de los datos personales de todos, que son precisamente quienes encabezan e escrito.

4) Persona designada por la Comisión Promotora efectos de notificación, con expresión del domicilio designe a los mismos efectos.

TERCERO.— Que desean especificar los siguientes extremos:

a) A efectos de plazos se reseña que esta alterna se presenta dentro del periodo parlamentario de sesión.

b) Que ninguno de los miembros de esta Comisión Promotora es Diputado Regional, miembro del Gobierno Regional o de Cabildos Insulares.

Por todo lo expuesto,

Solicitamos a esa Mesa del Parlamento de Canarias que tenga por formalizada la Petición de Inicio de Procedimiento de Proposición Legislativa de Iniciativa Popular sobre la Ley de Reorganización Universitaria, admitiendo la misma, comunicándonos solución de admisión y requiriéndonos a fin de que licemos los documentos hábiles para la recogida de firmas y demás trámites.

Las Palmas, 23 de noviembre de 1987.— Antonio Marrero Hernández.— Beatriz González López Valcárcel.— Antonio Miguel Castellano Suárez.— Carlos Guitián Ayneto.— Francisco Quintana Navarro.— Asunción Beerli Palacio.

DOCUMENTO N° 1

PROPOSICION DE LEY DE REORGANIZACION UNIVERSITARIA DE CANARIAS

TEXTO ARTICULADO

Artículo 1°.— La finalidad de esta Ley es organizar y potenciar los estudios universitarios en las islas, delimitar los ámbitos de competencias de sus respectivas autoridades: La de La Laguna y la Politécnica de Tenerife.

Artículo 2°.— Ante nuestra condición de insularidad y el coste de la insularidad, por razones administrativas y académicas, cada una de las islas abarcará y tendrá competencias en los estudios universitarios existentes y sobre todas las que se impartan, actuales y futuras, independientemente de cual sea su carácter, técnico, científico o en sus respectivos ámbitos geográficos.

Artículo 3°.— El ámbito de la Universidad de La Laguna lo constituye las islas de Tenerife, Gomera y El Hierro; el de la Universidad de La Laguna lo constituye las islas de Tenerife, Gomera y El Hierro; el de la Universidad de La Laguna lo constituye las islas de Tenerife, Gomera y El Hierro.

Canarias, las islas de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura.

Artículo 4.º.- El conjunto de la actividad universitaria de Canarias estará sometido al principio básico de la planificación regional desde el Parlamento de Canarias. Ello implica la descentralización y la coordinación entre las dos universidades, la fijación de objetivos y prioridades, y la selección de inversiones, con el fin de lograr una utilización eficiente de los recursos desde el punto de vista social, cultural y económico.

Artículo 5.º.- De acuerdo con tales criterios, el Plan Universitario de Canarias potenciará cuantos centros, enseñanzas y especialidades se consideren necesarias en cada isla, teniendo en cuenta la demanda existente, los recursos disponibles, el equilibrio interuniversitario y las exigencias del progreso económico, social y cultural de Canarias.

DISPOSICION TRANSITORIA

En el plazo máximo de tres meses desde la aprobación de esta Ley, se creará una comisión formada por representantes de la Comunidad Autónoma y de las dos universidades para dar cumplimiento a los objetivos fijados en la misma y reasignar el personal docente, investigador y administrativo, así como los recursos de cada centro a su universidad respectiva.

DOCUMENTO N.º 2

PROPOSICION DE LEY DE REORGANIZACION UNIVERSITARIA DE CANARIAS

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Universidad como Servicio Público debe orientarse a la satisfacción de las necesidades del conjunto de la sociedad. Por ello la política regional universitaria debe responder a las necesidades objetivas de Canarias y a la demanda social de sus habitantes.

En este momento histórico para Canarias, se hace necesario potenciar al máximo y organizar de forma eficaz nuestros estudios universitarios, a partir de la concepción de que no hay antagonismo entre la ciencia y la técnica por una parte y el humanismo por otra. Cada Universidad, por tanto, debe desarrollar un papel fundamental en la elaboración de la cultura integrada e integradora, animada por el humanismo.

Partiendo de esta idea, y teniendo en cuenta la legalidad vigente, la realidad académica, las circunstancias actuales de número de estudiantes universitarios en cada isla y los condicionamientos geográficos y económicos del Archipiélago Canario, entendemos que ha llegado el momento de proceder a la reorganización de los estudios universitarios en Canarias, sobre la base de dos Universidades en La Laguna y Las Palmas, en la que se integren

todos los centros universitarios, humanísticos y técnicos, de su respectivo ámbito territorial.

Esta reorganización ayudará a una mejor planificación regional de los recursos, a adaptar las instituciones educativas a nuestra realidad insular y a facilitar el acceso de los ciudadanos canarios a los estudios universitarios, lo que, sin duda, repercutirá en el progreso cultural, social y económico del conjunto de la sociedad canaria.

DOCUMENTO N.º 3

RELACION DE MIEMBROS QUE COMPONEN LA COMISION PROMOTORA CON EXPRESION DE LOS DATOS PERSONALES DE TODOS Y CADA UNO DE ELLOS:

1) Antonio Marrero Hernández, con D.N.I. 42.699.546, economista, con domicilio en Las Palmas, Paseo de las Canteras 76, Atico A.

2) Beatriz González López Valcárcel, con D.N.I. 35.990.507, economista, con domicilio en Santa Brígida, c/ San José de las Vegas, 42.

3) Carlos Guitián Ayneto, con D.N.I. 42.733.869, profesor, con domicilio en Las Palmas, c/ Néstor de la Torre 29-S.

4) Antonio Miguel Castellano Suárez, con D.N.I. 43.242.587, psicólogo, con domicilio en Las Palmas, c/ Alfredo Calderón 57.

5) Francisco Quintana Navarro, con D.N.I. 43.259.086, historiador, con domicilio en Las Palmas, c/ Agustina de Aragón 108-2.

6) Asunción Beerli Palacio, con D.N.I. 42.802.382, economista, con domicilio en Las Palmas, c/ Viriato 30.

DOCUMENTO N.º 4

1) Antonio Marrero Hernández, con D.N.I. 42.699.546, economista, con domicilio en Las Palmas, Paseo de las Canteras 76, Atico A.

2) Beatriz González López Valcárcel, con D.N.I. 35.990.507, economista, con domicilio en Santa Brígida, c/ San José de las Vegas, 42.

3) Carlos Guitián Ayneto, con D.N.I. 42.733.869, profesor, con domicilio en Las Palmas, c/ Néstor de la Torre 29-S.

4) Antonio Miguel Castellano Suárez, con D.N.I. 43.242.587, psicólogo, con domicilio en Las Palmas, c/ Alfredo Calderón 57.

5º) Francisco Quintana Navarro, con D.N.I. 43.259.086, historiador, con domicilio en Las Palmas, c/. Agustina de Aragón 108-2.

6º) Asunción Beerli Palacio, con D.N.I. 42.802.382, economista, con domicilio en Las Palmas, c/. Viriato 30.

Mediante el presente escrito ponen de manifiesto que designan a Antonio Marrero Hernández, y su domicilio de Las Palmas, en Paseo de Las Canteras nº 76 Atico A,

como persona y domicilio para realizar todas las citaciones y notificaciones a que hubiera lugar en el presente procedimiento de iniciativa legislativa popular sobre Ley de Reorganización Universitaria de Canarias.

Las Palmas de Gran Canaria, a 23 de noviembre de 1987.

(Registro de Entrada nº 1.875, de 23 de noviembre de 1987).

LEY 5/1989, de 4 de mayo, de Reorganización Universitaria de Canarias.

El Presidente del Gobierno:

Sea notorio a todos los ciudadanos que el Parlamento de Canarias ha aprobado, y yo, en nombre del Rey, y de acuerdo con lo que establece el Estatuto de Autonomía, promulgo y ordeno la publicación de la Ley de Reorganización Universitaria de Canarias.

PREAMBULO

La Ley Territorial 6/1984 de los Consejos Sociales, Coordinación Universitaria y de Creación de Unidades, Centros y Estudios Universitarios, diseñó un modelo de organización de la enseñanza superior en Canarias que ha permitido un desarrollo de la oferta universitaria sin precedentes en nuestra historia reciente.

Sin embargo, su aplicación práctica ha demostrado que se producen desajustes en el funcionamiento ordinario, que han generado conflictos indeseados, tanto desde el punto de vista administrativo, como desde las posibilidades de desarrollo de cada una de las Universidades.

La evolución del alumnado en los últimos años, la estructura de la pirámide de edades de nuestra población escolar y las medidas de gratuidad en los estudios de Enseñanzas Medias, hacen prever un aumento considerable de la demanda de estudios superiores en todo el archipiélago, que amenaza con colapsar el actual modelo organizativo, por lo que estamos obligados a dar a nuestras Universidades de una estructura de gestión más ágil, económica y flexible, y que responda a las necesidades de desarrollo económico, social y cultural de la Comunidad Autónoma.

Se introducen, por tanto, las correcciones necesarias para que sin perder su carácter regional, las dos

Universidades canarias puedan diversificar su oferta de estudios, y se propone una reorganización administrativa de todo el dispositivo universitario, que dé una rápida solución a los problemas detectados.

Artículo 1.- 1. En la Comunidad Autónoma de Canarias existirán dos Universidades autónomas, con personalidad jurídica propia, que se denominarán Universidad de La Laguna y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, con sede respectiva en las ciudades de su mismo nombre. A estas Entidades se les encomienda el servicio público de la Educación Universitaria en Canarias, mediante el ejercicio de la docencia, el estudio y la investigación.

2.- Ambas Universidades tendrán ámbito regional.

Artículo 2.- Tanto la Universidad de La Laguna como la de Las Palmas de Gran Canaria, sin perjuicio de la creación de nuevos centros, contarán inicialmente con los Departamentos, Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias, Colegios Universitarios, Institutos Universitarios y cualquier otra estructura básica que tenga su ubicación física respectiva en las islas de Tenerife y de Gran Canaria, independientemente de su origen y actual adscripción.

Artículo 3.- Cada una de estas Universidades podrá impartir todo tipo de estudios, cualquiera que sea su carácter técnico, científico o humanístico.

Artículo 4.- La creación de nuevos centros en las Universidades Canarias seguirá una planificación regional, con atención a la efectiva demanda universitaria, que corrija los desequilibrios actuales en base a un desarrollo armónico y complementario conforme a los siguientes criterios:

A) La solicitud de creación de un centro por parte del Consejo Social de una Universidad implicará su localización en la isla sede de esta Universidad.

B) Si excepcionalmente el Consejo Social de una Universidad solicitara la creación de un centro en isla sede de otro Rectorado, su concesión quedará condicionada al informe de los Consejos Sociales de ambas Universidades que habrán de ser coincidentes.

C) El centro que se solicite para cualquier isla que no sea sede de Rectorado dependerá de la Universidad solicitante si garantiza su tutela académica.

Artículo 5.- El Plan Universitario de Canarias potenciará cuantos centros, enseñanzas y especialidades se consideren necesarias en cada isla, teniendo en cuenta la demanda existente, los recursos disponibles, el equilibrio interuniversitario y las exigencias del progreso de Canarias en todos sus órdenes.

Artículo 6.- El Gobierno de Canarias desarrollará

una política asistencial que tienda a amortiguar las barreras económicas y geográficas que limiten el acceso a los estudios superiores, con especial referencia a los alumnos de las islas sin centros universitarios.

DISPOSICION ADICIONAL

Las actuales Secciones de Economía General y Empresariales de la Facultad de Económicas y Empresariales de la Universidad de La Laguna se transformarán en Facultades de Económicas y Empresariales, adscribiéndose cada una de ellas al Rectorado de la isla en que actualmente se encuentra.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Previa audiencia de los Consejos Sociales, el Gobierno de Canarias iniciará el procedimiento correspondiente, adoptando las medidas oportunas que legalmente procedan en orden a la integración de los centros existentes en la actualidad, con todos los medios humanos y materiales en sus respectivas Universidades, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Segunda.- Las Universidades Canarias iniciarán sus actividades académicas, en el curso 1989/90, con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley.

Tercera.- Los actuales Claustros existentes en las Universidades de La Laguna y Politécnica de Canarias quedarán adscritos a las dos Universidades, la de La Laguna y de Las Palmas de Gran Canaria, respectivamente, con las adecuaciones necesarias a la presente Ley.

Cuarta.- Cada Universidad seguirá regíendose por los Estatutos de origen, actualmente en vigor, pero cada una de ellas, en el plazo de un año, a partir del día de vigencia de la presente Ley, adaptará sus Estatutos a lo previsto en la misma, por los que habrá de regirse en lo sucesivo. Si transcurrido el plazo señalado, alguna Universidad no hubiere presentado sus Estatutos para la aprobación, el Gobierno de Canarias promulgará unos Estatutos provisionales.

Quinta.- En un plazo de un año de la aprobación de los Estatutos, cada Universidad ajustará su estructura departamental a lo dispuesto en la legislación vigente.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.- Se autoriza al Gobierno de Canarias a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación de la presente Ley, previa audiencia de los Consejos Sociales de las Universidades afectadas.

Segunda.- Esta Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

DISPOSICION DEROGATORIA

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

Por tanto, ordeno a todos los ciudadanos a los que sea de aplicación esta Ley, cooperen en su cumplimiento y que los Tribunales y Autoridades a los que corresponda la cumplan y hagan cumplir.

Santa Cruz de Tenerife, a 4 de mayo de 1989.

EL PRESIDENTE
DEL GOBIERNO,
Lorenzo Olarte Culler

II. TEXTOS APROBADOS

H. LEIS E OUTRAS NORMAS

PRESIDENCIA

amento de Galicia, en sesión celebrada o día
ubro de 1992, aprobou o texto definitivo da
e a revisión do Mapa sanitario para crea-la
saúde do Salnés.

ase a publicación no Boletín Oficial do
to de Galicia do texto aprobado, para xeral
ento e de conformidade co disposto nos
5 e concordantes do Regulamento da Cámara.

ago de Compostela, 6 de outubro de 1992.

O PRESIDENTE

Victorino Núñez Rodríguez

**obre a revisión do Mapa sanitario para
crea-la área de saúde do Salnés**

isición de motivos

necesario e urxente un achegamento da atención
ria á poboación. A situación da sanidade pública
ivo de ampla preocupación na sociedade galega.
isión competencial que existe, hoxe en día, entre
ministración central e a autonómica posibilita
maior descoordinación e ineficiencia.

situación hospitalaria da comarca de Arousa,
lmente integrada, como zona sanitaria de atención
rada, na área de saúde de Pontevedra, non se
sponde cos mínimos (camas/1.000 habitantes)
nendados pola Organización Mundial da Saúde
S). A propia Lei xeral de sanidade (Lei 14/1986,
5 de abril), no seu artigo 56.5, establece un tope
imo de 250.000 habitantes para as áreas de saúde.
ctual área de saúde de Pontevedra supera ese
imo recomendado pola lei.

O crecemento demográfico da Galicia costeira, e en
concreto da ría de Arousa, recomenda solucionar, con
visión de futuro, os problemas sociais e humanos
derivados dunha masificación inoperante da asistencia
hospitalaria.

Non parece, polo tanto, que a distancia quilométrica
ó actual centro hospitalario de Pontevedra deba se-lo
único ou principal criterio que se deba ter en conta
para non incluí-la comarca de Arousa como área de
saúde. De feito, a Lei xeral de sanidade no seu artigo
56.4 di: "Las áreas de salud se delimitarán teniendo
en cuenta factores geográficos, socioeconómicos,
demográficos, laborales, epidemiológicos, culturales,
climatológicos y de dotación de vías y medios de
transporte de cara a resolver los problemas
de la zona".

Vivimos tempos en que a palabra Europa é moeda
corrente en calquera discurso institucional; sen em-
bargo, son moitos os países europeos onde a media é
de 10 camas/1.000 habitantes.

O espírito da presente lei non é entrar a competir
con outras zonas que reivindican converterse en áreas
de saúde, senón reclamar do Parlamento galego un
trato, no Mapa sanitario, que se corresponda coas
necesidades reais da comarca de Arousa.

Artigo único

O Goberno galego creará a área de saúde do Salnés
na ordenación territorial sanitaria de Galicia.

Santiago de Compostela, 6 de outubro de 1992.

O PRESIDENTE

Victorino Núñez Rodríguez

C. OUTROS TEXTOS NORMATIVOS

5. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

PRESIDENCIA

sesa do Parlamento, en reunión celebrada o día 17 de xaneiro de 1990, á vista do documento núm. 610, se formula a Proposición de lei de iniciativa popular sobre a revisión do Mapa sanitario da área de sanidade da bisbarra do Salnés, e en conta que foron cumprimentados os requisitos dos artigos 1 e 5 da Lei 1/88, do 19 de xaneiro de 1988, adoptou o seguinte:

A súa admisión a trámite.

Declarar constituída a Comisión Promotora cos membros seguintes:

Don Manuel Chouza Mata.
Dona Rogelia Cid González.
Don José María Fernández Martínez.
Dona Rosario Maneiro Gómez.
Don Agustín Iglesias Rey.
Don Ramón Piñeiro Tobío.

—Don José Rey Fernández.
—Don Francisco Javier Santiago Pena.
—Don José Ignacio Prieto Allo.
—Don José Luis de la Torre Nores.
—Don Jesús Riveiro Gómez.
—Don José Riveiro Gómez.
—Dona Carmen Abalo García.
—Don Joaquín María Francisco Javier Rubido Muñiz.

c) Notifica-la presente resolución á Comisión Promotora e á Xunta Electoral de Galicia e dispónela súa publicación no BOPG.»

O que se publica para xeral coñecemento e ó abeiro do disposto no artigo 6.º da Lei 1/88, do 19 de xaneiro, de iniciativa legislativa popular (DOG núm. 17, do 27 de xaneiro de 1988).

Santiago de Compostela, 7 de xuño de 1990.

O PRESIDENTE
Victorino Núñez Rodríguez

B.O. PARLAMENTO DE GALICIA

N.º 45 - 30 de xuño de 1990

CORRECCIÓN DE ERROS

No BOPG núm. 41, do 15 de xuño, páxina 810, aparece publicada a admisión a trámite e composición da Comisión Promotora da Proposición de lei de iniciativa popular sobre a revisión do Mapa sanitario para a creación da área de sanidade da bisbarra do Salnés (doc. núm. 610).

Na devandita publicación figuran dous erros:

—Un na data do acordo da Mesa:

Onde di: «... o día 7 de xuño de 1990...»

Debe dicir: «... o día 5 de xuño de 1990...»

—Outro na relación dos membros da Comisión Promotora ó figuraren tres persoas que se excluíron por non xustifica-la súa condición de electores.

A relación correcta da Comisión Promotora é a seguinte:

—Don José María Fernández Martínez
—Dona Rosario Maneiro Gómez.
—Don Agustín Iglesias Rey.
—Don Ramón Piñeiro Tobío.
—Don José Rey Fernández.
—Don Francisco Javier Santiago Pena.
—Don José Ignacio Prieto Allo.
—Don Jesús Riveiro Gómez.
—Don José Riveiro Gómez.
—Dona Carmen Abalo García.
—Don Joaquín María Francisco Javier Rubido Muñiz.

O que se publica para xeral coñecemento e para os efectos de corrixi-los devanditos erros.

Santiago de Compostela, 20 de xuño de 1990.

O OFICIAL MAIOR
José Ramón Cólera Leirado

I. TEXTOS EN TRAMITACIÓN

B. PROPOSICIÓN DE LEI

PRESIDENCIA

A Mesa do Parlamento, en reunión celebrada o día 5 de febreiro de 1991, á vista da certificación emitida pola Xunta Electoral de Galicia (doc. núm. 3.304), acordou admitir a trámite a Proposición de lei, presentada por iniciativa popular, sobre a revisión do Mapa sanitario para crea-la área de saúde da comarca do Salnés (doc. núm. 610), ó abeiro do disposto nos artigos 11 da Lei 1/1988, do 19 de xaneiro, de iniciativa lexislativa popular ante o Parlamento de Galicia, e 123 do Regulamento da Cámara.

Ordénase a súa publicación no BOPG para xeral coñecemento, ó abeiro do disposto nos artigos 65 e concordantes do Regulamento da Cámara e da Lei 1/1988, de iniciativa lexislativa popular.

Santiago de Compostela, 5 de febreiro de 1991.

O PRESIDENTE
Victorino Núñez Rodríguez

Proposición de lei, presentada por
iniciativa lexislativa popular,
para crea-la área de saúde do Salnés

Exposición de motivos:

É necesario e urxente un achegamento da atención sanitaria á poboación. A situación da sanidade pública é motivo de ampla preocupación na sociedade galega. A división competencial que existe, hoxe en día, entre a Administración central e a autonómica posibilita unha maior descoordinación e ineficiencia.

A situación hospitalaria da comarca de Arousa, actualmente integrada, como zona sanitaria de atención integrada, na área de saúde de Pontevedra, non se corresponde cos mínimos (camas / 1.000 habitantes) recomendados pola Organización Mundial de Saúde (OMS). A propia Lei xeral de sanidade (Lei 14/1986, do 25 de abril), no seu artigo 56.5, establece un tope máximo de 250.000 habitantes para as áreas de saúde. A actual área de saúde de Pontevedra supera ese máximo recomendado pola lei.

O crecemento demográfico da Galicia costeira e, en concreto, da ría de Arousa, recomenda solucionar, con visión de futuro, os problemas sociais e humanos derivados dunha masificación inoperante da asistencia hospitalaria.

Non parece, polo tanto, que a distancia quilom ca ó actual centro hospitalario de Pontevedra deba ser o único ou principal criterio que se deba ter en conta para non incluí-la comarca de Arousa como área de saúde. De feito, a Lei xeral de sanidade no seu artigo 56.4, di: «Las áreas de salud se delimitarán teniendo en cuenta factores geográficos, socioeconómicos, demográficos, laborales, epidemiológicos, culturales, matológicos y de dotación de vías y medio de comunicación, así como las instalaciones sanitarias de la zona.»

Vivimos tempos en que a palabra Europa é un termo corrente en calquera discurso institucional; sen embargo, son moitos os países europeos onde a media son 10 camas / 1.000 habitantes.

O espírito da presente proposición de lei non é competir con outras zonas que reivindicamos para verterse en áreas de saúde, senón reclamar do Parlamento galego un trato, no Mapa sanitario, que se corresponda coas necesidades reais da comarca de Arousa.

Exposición de razóns:

Entendemos que o Decreto 55/1989, do 5 de febreiro, polo que se aproba a revisión do Mapa sanitario de Galicia, inclúe a comarca do Salnés na área de saúde de Pontevedra.

Entendemos que o proxecto de nova ordenación territorial sanitaria non contempla a creación da área de saúde da comarca do Salnés.

A masificación da asistencia sanitaria está a darse, no caso da nosa comarca, a pertencer á área de saúde de Pontevedra, que posúe un número de camas que excede o recomendado polo artigo 56.5 da Lei xeral de sanidade (Lei 14/1986, do 25 de abril).

A comarca do Salnés ten unha poboación significativa, cunha tendencia demográfica positiva e fortes de Galicia e cunha poboación flotante polo turismo, moi importante; e ten, ademais, unha estrutura socio-económica diferenciada.

Así, considerámonos sumamente necesario e oportuno que, dadas as características da nosa comarca, se cree a área de saúde do Salnés, como medida para achegar a asistencia sanitaria á poboación.

iso previo para dotala da infraestrutura sanitaria
aria e, deste xeito, facer máis eficientes a asis-
e a xestión sanitarias.

ulado:

Artigo 1.—Apróbase a revisión do Mapa sanitario
Comunidade Autónoma de Galicia, nos termos que
se indican no artigo 2.

Artigo 2.—Créase a área de saúde da comarca do
Salnés.

Artigo 3.—A delimitación xeográfica desta nova área
de saúde realizaraa o Parlamento galego.

Asdo.: **Joaquín Rubido Muñiz**
Pola Comisión Promotora

I. DISPOSICIONES GENERALES

Presidencia

Ley 13/1992, de 9 de noviembre, sobre la revisión del Mapa sanitario para crear el área de salud de O Salnés.

Es necesario y urgente un acercamiento de la atención sanitaria a la población. La situación de la sanidad pública es motivo de amplia preocupación en la sociedad gallega. La división competencial que existe, hoy en día, entre la Administración central y la autonómica posibilita una mayor descoordinación e ineficiencia.

La situación hospitalaria de la comarca de Arousa, actualmente integrada, como zona sanitaria de atención integrada, en el área de salud de Pontevedra, no se corresponde con los mínimos (camas/1.000 habitantes) recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La propia Ley general de sanidad (Ley 14/1986, de 25 de abril), en su artículo 56.5, establece un tope máximo de 250.000 habitantes para las áreas de salud. La actual área de salud de Pontevedra supera ese máximo recomendado por la ley.

El crecimiento demográfico de la Galicia costera, y en concreto de la ría de Arousa, recomienda solucionar, con visión de futuro, los problemas sociales y humanos derivados de una masificación inoperante de la asistencia hospitalaria.

No parece, por tanto, que la distancia quilométrica al actual centro hospitalario de Pontevedra haya de ser el único o principal criterio que se deba tener en cuenta para no incluir la comarca de Arousa como área de salud. De hecho, la Ley general de sanidad en su artículo 56.4 dice: «Las áreas de salud se delimitarán teniendo en cuenta factores geográficos, socioeconómicos, demográficos, laborales, epidemiológicos, culturales, climatológicos y de dotación de vías y medios de comunicación, así como las instalaciones sanitarias del área».

Vivimos tiempos en que la palabra Europa es moneda corriente en cualquier discurso institucional; sin embargo, son muchos los países europeos en donde el promedio es de 10 camas/1.000 habitantes.

El espíritu de la presente ley no es entrar a competir con otras zonas que reivindican convertirse en áreas de salud, sino reclamar del Parlamento gallego un trato, en el Mapa sanitario, que se corresponda con las necesidades reales de la comarca de Arousa.

Por todo lo expuesto, el Parlamento de Galicia aprobó y yo, de conformidad con el artículo 13^º.2 del Estatuto de Galicia y con el artículo 24 de la Ley 1/1983, de 23 de febrero, reguladora de la Xunta de Galicia y de su presidente, promulgo, en nombre del Rey, la Ley sobre la revisión del Mapa sanitario para crear el área de salud de O Salnés.

Artículo único

El Gobierno gallego creará el área de salud de O Salnés en la ordenación territorial sanitaria de Galicia.

Santiago de Compostela, 9 de noviembre de 1992.

Manuel Fraga Iribarne
Presidente

EL PAIS 6/10/75

Piden que se aplaque la ley de financiación de la enseñanza

El CC OO pide ayer a los grupos parlamentarios que en la próxima legislatura la tramitación de la ley de financiación de la enseñanza prevista en el mes de diciembre e impulsada por el grupo Popular.

La central sindical promueve de la iniciativa con el fin de promover la discusión de la ley en el debate se produce de manera acelerada y en forma apropiada para la comunidad educativa. El argumento que se cita es de 400.000 millones de firma de apoyo a la iniciativa fueron emitidos en el Congreso en septiembre de 1974. No ha pasado un año más que sobrado para plantear la discusión. Se trata de la prome-

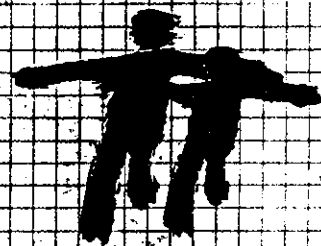
ta que los grupos parlamentarios de la oposición podrían emitir para el mes de diciembre una ley de financiación de la enseñanza que asegure la autonomía de la gestión y el desarrollo de la educación.

Ante el evidente interés de la comunidad educativa en el desarrollo de la ley de financiación de la enseñanza, el grupo Popular de la enseñanza quiere adelantar el debate de la ley de financiación de la enseñanza en el mes de diciembre de 1975. El grupo Popular de la enseñanza quiere adelantar el debate de la ley de financiación de la enseñanza en el mes de diciembre de 1975. El grupo Popular de la enseñanza quiere adelantar el debate de la ley de financiación de la enseñanza en el mes de diciembre de 1975.

T.E.

NUM. 150 • FEBRERO 1994

trabajadores de la enseñanza
treballadors de l'ensenyament
traballadores de ensina
irakaskuntzako langileak



INICIATIVA
LEGISLATIVA
POPULAR
POR UTA...

LEY DE
FINANCIACION DE
LA ENSEÑANZA

INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Estimados amigos, estimadas amigas:

Desde esta editorial de Trabajadores de la Enseñanza hemos querido dirigir una carta abierta a todas aquellas personas vinculadas a la Enseñanza y con las que compartimos un mismo fin: dotar de realidad y eficacia a nuestro Sistema Educativo.

La finalidad de esta carta es comunicaros la decisión de la Federación de Enseñanza de C.C.O.O. de promover una Ley de Financiación del Sistema Educativo por vía de la Iniciativa Legislativa Popular (I.L.P.) prevista en la Constitución; daros las razones que nos llevan a ello y a la vez pedir os vuestra colaboración para conseguir este objetivo, que sin duda es común.

Como posiblemente conozcáis, el pasado 23 de Diciembre la Federación de Enseñanza de C.C.O.O. presentó a la mesa de las Cortes una Iniciativa Legislativa Popular para la financiación del Sistema Educativo.

Las razones que nos han movido a tomar esta determinación son de diverso tipo y van desde el análisis de cómo se están aplicando los procesos reformadores donde hemos podido comprobar la falta de recursos, la ausencia de voluntad política tanto en lo que se refiere al P.O. S.B. como a la L.R.U. hasta cuestiones más circunstanciales como las detectadas este principio de curso y que se pueden resumir en la problemática detectada en la universidad por el abultado aumento de matriculados que a nuestro modo de ver ponían de manifiesto las excusas de recursos públicos con los que se enfrentaban las Universidades. La elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1994 que consagran la tendencia a la baja en la financiación del conjunto del sistema educativo; el anuncio de un nuevo aplazamiento en el calendario de aplicación de la LOGSE, justificado exclusivamente por razones económicas.

Todo ello, a nuestro modo de ver, está generando una profunda decepción entre aquellos que creíamos necesaria una reforma en profundidad y en sentido

progresista del sistema educativo, y está suprimiendo la posibilidad de una oportunidad decisiva para comenzar con éxito el camino de cambio que debe seguir nuestro Sistema Educativo.

En opinión de la gran mayoría de los miembros de la Federación de Enseñanza de C.C.O.O. es necesario adoptar voluntarios y conscientes las medidas necesarias para la promoción de la Iniciativa Legislativa Popular y el sistema de recaudación correspondiente.

Con esta iniciativa queremos que nuestro sistema educativo afronte el futuro con espíritu de autonomía y capacidad de decisión, y que podamos contribuir a la consecución de un futuro más equitativo y democrático.

La Ley de Iniciativa Legislativa Popular permite a los ciudadanos obtener el apoyo de un número suficiente de firmas para que el Congreso de los Diputados pueda iniciar el procedimiento de tramitación de una Ley.

Para ello, basta con reunir el número de firmas que el Congreso de los Diputados requiere para iniciar el procedimiento de tramitación de una Ley. Este número de firmas puede ser obtenido a través de un sistema de recaudación de firmas que se puede utilizar en cualquier momento.

El objetivo principal de esta iniciativa es que, a través de ella, se pueda conseguir la promulgación de una Ley que permita la financiación del sistema educativo. Este objetivo puede ser alcanzado a través de un sistema de recaudación de firmas que se puede utilizar en cualquier momento.

Por tanto, esta iniciativa es una oportunidad para que los ciudadanos puedan participar en el proceso de tramitación de una Ley.

El objetivo principal de esta iniciativa es que, a través de ella, se pueda conseguir la promulgación de una Ley que permita la financiación del sistema educativo. Este objetivo puede ser alcanzado a través de un sistema de recaudación de firmas que se puede utilizar en cualquier momento.

Con esta iniciativa queremos que nuestro sistema educativo afronte el futuro con espíritu de autonomía y capacidad de decisión, y que podamos contribuir a la consecución de un futuro más equitativo y democrático.

Tema del mes

INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR



POR UNA LEY MARCO REGULADORA DE LA FINANCIACION DEL SISTEMA EDUCATIVO

RAZONES QUE ACONSEJAN LA TRAMITACION Y APROBACION DE LA PROPOSICION DE LEY

Las razones que aconsejan a juicio de la Comisión promotora la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de Ley Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo, tienen como norte común la preocupación por conseguir que este país y todos sus ciudadanos alcancen el nivel de plenitud en su desarrollo social y humano, contribuyendo a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean efectivas.

El sistema educativo, en su conjunto, desempeña una función social de primera magnitud en el desarrollo y profundización de la democracia al formar a los individuos y a los grupos para el ejercicio de la libertad, la tolerancia y la solidaridad en una sociedad orgánicamente plural, y aun más, las estrategias educativas suponen el mejor instrumento para avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad que se crean por razones sociales, de raza, sexo, religión, etc., o simplemente, tradicionalmente, o aparecen con las desigualdades de la sociedad.

En la educación se encuentra la clave del futuro desarrollo económico y científico del país, y para hacer efectiva la formación integral de las personas, elemento básico para la plena incorporación al mundo de la ciencia moderna, a instrumento imprescindible para elevar el nivel de competitividad científico-técnica, con las consiguientes repercusiones de primera magnitud, en el aparato económico-productivo. La adecuación de la cualificación profesional de los ciudadanos a los requerimientos del mercado de trabajo, cada vez más internacional, que permite

pasar de la inmovilidad a nuevas posibilidades a los jóvenes, es una de las principales aportaciones de la educación a una realidad social y económica en permanente transformación. De esta índole, la ciencia y la cultura consisten en la mayor riqueza que el ciudadano puede generar para el bien público que vale la pena acumular.

El sistema educativo posee además una dimensión política y social capaz de hacer efectivo el equilibrio intercomunitario que elimina las desigualdades, heredadas del pasado, en el desarrollo educativo y cultural, y que son una causa efectiva, así como de otras desigualdades, políticas, económicas, culturales y nacionalidades de nuestro país.

Por estas razones, la Comisión promotora encuadra la proposición de Ley Marco de las materias de articulo 27 y 28 de la Constitución Española, en particular en el artículo 27, y establece al Estado como responsable exclusivo en política científica y educativa, dentro de la educación (artículo 27.1), al artículo 28, que se han ordenado en el artículo 1.º de la Ley Orgánica 14/1984, de 26 de agosto, de Reforma Universitaria (LOU), y la Ley Orgánica 6/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), la Ley Orgánica 1/1990, de 13 de noviembre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), y sus correspondientes de carácter legislativo.

Las cuatro materias de los artículos contenidos en el artículo 27 de la Constitución, es decir, la económica, suficiente en la cantidad, sistemática en la calidad, y sostenido en el tiempo, como presupuesto para las voces que se le van alzando, conlleva de forma manifiesta la necesidad de regular, mediante una Ley, la financiación que se garantiza los artículos 27 y 28 de la Constitución, y la Ley Orgánica 1/1990, de 13 de noviembre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), y sus correspondientes de carácter legislativo, como la solidaridad, se asumen

Tema del mes

suficiente dotar a la LOGSE de una Memoria Económica que acompañaba al Proyecto de Ley y la LORU, sin embargo, no fue acompañada con un documento similar.

Consecuencia de la falta de un compromiso materializado en forma legal de rango suficiente, ha sido que el ritmo de crecimiento del gasto educativo experimentado en la segunda mitad de la década pasada esta, desde hace tres años, prácticamente bloqueado. Así, el porcentaje de gasto de las Administraciones Públicas destinado a educación se ha reducido desde el 4,5% en 1990 hasta el 3,5% previsto para 1994, mientras que el gasto en educación medido en porcentaje respecto al R.I.B. se ha reducido desde el 2,15% en 1990 hasta el 4% previsto para 1994. Lo que pone en cuestión la consecución del objetivo fijado en el punto uno, parágrafo segundo de la disposición adicional tercera de la LOGSE, relativa a la equiparación de nuestro gasto público en educación con el de los países comunitarios, que se situó en torno al 6% del R.I.B.

Además, durante este periodo se han producido retrasos acumulativos en la aplicación de las reformas. Así, en el caso de la LOGSE se han sucedido 4 calendarios, bien alargando el plazo de finalización del proceso, bien modificando sustancialmente el propio calendario, para la reforma del Sistema Educativo (1989), la propia LOGSE y la Memoria Económica del Proyecto de Ley (1990), el Real Decreto 986/1991 de 4 de junio por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva Ordenación del Sistema Educativo y el Real Decreto 535/1993 de 12 de abril por el que se modifica y completa el anterior. La situación de provisionalidad, indefinición y aplazamiento en la dotación de recursos suficientes que de todo ello deriva, ha tenido su último episodio en el anuncio de un nuevo aplazamiento el 13 de diciembre de 1993. En definitiva, un calendario de aplicación que debe finalizar el curso 1997-98, pero previsto y terminado en el 2000-2001. Y ello da lugar a un problema que supone para la incorporación de la docencia la ruptura del sistema de ciclos, que se produce en el último aplazamiento citado, a pesar de que este sistema, una de las mejoras cualitativas que introduce la LOGSE.

Por otro lado, que no es sólo de plazos y rupturas, sino también de alcance del esfuerzo inversor. En efecto, la Memoria Económica que acompañaba a la LOGSE, considerada insuficiente por diferentes agentes sociales, iba vanido incluyendo en los próximos presupuestos posteriores a la publicación de la Ley. De los cuatro presupuestos desde 1990 y del proyecto de Ley de Presupuestos para 1994, actualmente en tramitación parlamentaria, se desprende que el incremento acumulado es ya del 32,33% en el capítulo de inversiones, al que se suman los incumplimientos sistemáticos de los incrementos

los previstos en otros capítulos del gasto. La situación económica ha sido el pretendido argumento justificador de los retrasos. Sin embargo, la Comisión Promotora considera como lo ha hecho diferentes organismos europeos e internacionales que no es adecuado alistar el gasto en educación en consideraciones que afectan a un área de la base del ciclo económico, y que la educación constituye una inversión productiva imprescindible en cualquier caso, ya que mejora la productividad de otros

Respecto a las enseñanzas universitarias, para las que no existe ningún compromiso de calendario de aplicación, los retrasos de varios años en la publicación de la LORU respecto de 1986 y el Real Decreto 2578/86 para el desarrollo de la reforma, a consecuencia de una serie de modificaciones universitarias y de otras medidas, así como un funcionamiento desactualizado de los actuales procedimientos de nuevas plazas de estudios, contribuyen a elementos indeseables respecto al futuro de la reforma en este nivel educativo. Por otra parte, la falta de financiación de la participación pública en la realización de actividades de alto nivel no garantiza una calidad suficiente en el nivel de conocimientos adquiridos, sino que puede producir un retraso respecto a la educación en otros niveles educativos, cuando el nivel de conocimientos adquirido en un nivel de estudios se ve limitado por una serie de dificultades de recursos y de otros recursos que se acumulan en dicho momento de los estudios, lo que constituye un elemento de riesgo de éxito de la formación que se recibe en los niveles de estudios superiores que se cursan después de haber cursado los estudios de alto nivel. El hecho de que los conocimientos adquiridos en un nivel de estudios se vean limitados por una serie de dificultades de recursos y de otros recursos que se acumulan en dicho momento de los estudios, lo que constituye un elemento de riesgo de éxito de la formación que se recibe en los niveles de estudios superiores que se cursan después de haber cursado los estudios de alto nivel.

Por otro lado, la dotación de recursos que se deriva de un modo provisional de la Ley de la calidad de la enseñanza, la falta de financiación de las enseñanzas respecto a los países de la Unión Europea, la necesidad de un mecanismo de financiación más eficaz y transparente que permita que los recursos se asignen de forma adecuada a las necesidades de cada país, que permita que los recursos se asignen de forma adecuada a las necesidades de cada país.

Para que este problema aumente cuando se considera que el problema grave de nuestro país es el carácter nacionalista internacional que no permite la colaboración.

El desarrollo científico y tecnológico está siendo un gran desafío para el sistema educativo. El desarrollo científico y tecnológico está siendo un gran desafío para el sistema educativo. El desarrollo científico y tecnológico está siendo un gran desafío para el sistema educativo. El desarrollo científico y tecnológico está siendo un gran desafío para el sistema educativo. El desarrollo científico y tecnológico está siendo un gran desafío para el sistema educativo. El desarrollo científico y tecnológico está siendo un gran desafío para el sistema educativo.

Pero, además, este proceso desequilibrado y contradictorio tiene otras repercusiones: contribuye a aumentar el endeudamiento de los sistemas de protección social (cada vez menos cotizan para financiar a cada vez más) y genera dualismo social (los que tienen trabajo, los que no, los que tienen los comportamientos insolidarios ante los racistas vinculados con demasiada frecuencia a la ignorancia/rechazo del "diferente" que viene a quitarles el trabajo) y, en definitiva, constituye un severo ataque al estado del bienestar, en la práctica y en nombre de la crisis se recortan los gastos sociales y, desde luego, el gasto en educación.

Esta interpretación resulta un tanto cortada de vista, ya que, como señalábamos antes, el problema es de distribución y los gastos sociales actúan como mecanismo redistributivo. Pero es que, además, al reducirnos a este círculo vicioso del gasto en educación, la formación de las personas es una inversión a largo plazo que tiene un efecto más sentido presente que el tiempo del período en el que vivimos, y de ella, contrariamente a lo que algunos afirman, el principal beneficiario es todo y ambos, el individuo y la sociedad en su conjunto.

La proposición de Ley que promovemos, con su planificación plurianual, pretende precisamente garantizar la continuidad del esfuerzo inversor en materia educativa, como uno de los elementos correctores de la falta de visión a largo plazo que denunciamos.

La pertenencia a la Unión Europea define un campo de juego diferente, al derecho a la libre movilidad de trabajadores entre los países miembros, será que exista o no, nominal o no, en nuestras ciudades, no se va a decidir, en este caso, cualificación y conocimientos, sino si pueden realmente darse esa movilidad. Esto plantea la cuestión de la inferioridad de condiciones en el área de empleo en general, incluso dentro de nuestro propio país, ante otros ciudadanos de la Unión Europea, con niveles de cualificación mayores y más adecuados a los requerimientos del sistema productivo.

Sobre lo entendemos que la incorporación de las nuevas titulaciones superiores y de la reforma de contenidos de estudio universitarios, así como la formación Profesional regulada y no regulada, no puede estar sujeta a los vaivenes de la conjuntura económica, sino garantizada por una firme voluntad política expresada en una Ley, como la que proponemos mediante esta Iniciativa Legislativa Popular.

campo de la educación a través de distintas Comunidades Autónomas, que se traduce en desigualdades en el nivel de calidad de la prestación de este servicio público, cuya existencia y sistemas de cambio se pone en juego el Título V de la LOE. Se garantiza, además, el derecho de su eliminación, ya que, en el supuesto de incumplimiento de los acuerdos, se podrá recurrir al artículo 149 de nuestra Constitución.

Contribuir a la defensa de esos derechos es objetivo de esta Iniciativa Legislativa Popular, ya que el Plan Nacional previsto en esta proposición de Ley, en cuya elaboración participan los órganos de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, garantiza el equilibrio territorial sostenido temporalmente.

En este orden de cosas, la mejora de las condiciones sociales que debe lograr el sistema educativo, no puede ser el objetivo principal de la adaptación de un modelo de gestión, tanto a través de la regulación de los recursos humanos profesionales que desarrollan esta tarea, como de una amplia gama de medidas, prácticas o recursos que pueden colaborar a mejorarlos, desde el currículo, que la legislación educativa ha regulado.

Si, finalmente, se quiere que el nivel educativo alcanzado puede ser suficiente para el acceso a la universidad y a la extensión del sistema educativo, como se propone en el Título V de la LOE, resultará necesario que los Organismos Educativos, a lo largo del tiempo, mantengan niveles de inversión en este ámbito, y así como los que se han de hacer en una planificación adecuada para el cambio de ciclo. En ausencia de la adecuada financiación, que se ha de garantizar con una provisión de recursos, en la medida de las necesidades, en el ámbito de la formación profesional, regulada y no regulada, y de la formación profesional, regulada y no regulada, no se puede garantizar que el sistema educativo pueda mantenerse de una manera adecuada y sostenible.

En esta situación, entendemos que solo un compromiso social y político, materializado en una norma legal, no puede garantizar que el carácter de continuidad y acceso al plan de inversión que la adecuación de nuestro sistema educativo requiere.

Por todo lo que antecede, proponemos esta INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR para el desarrollo y cumplimiento de la FINANCIACION DEL SISTEMA EDUCATIVO.

PROPOSICIÓN DE LEY MARCO REGULADORA DE LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El sistema educativo español ha evolucionado cualitativamente en los últimos diez años: la extensión de la escolaridad obligatoria, el incremento de la oferta universitaria, la voluntad de adaptar las enseñanzas al mercado de trabajo, la importancia concedida a la innovación educativa y a la formación del profesorado, y el papel otorgado a la participación de la comunidad educativa en la gestión de la enseñanza, son expresiones de un proceso de transformación que corre paralelo a los cambios sociales.

El proceso de consolidación y extensión del sistema educativo debe ser objeto de cumplimiento constante, ya que su interacción permanente con problemas nuevos hace de él un sector dinámico. La finalidad fundamental del sistema educativo se encuentra en el artículo 27 de la Constitución que reconoce el derecho de todos a la educación y a la libertad de enseñanza. La Ley Orgánica 1/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria y Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo, plantean los fines que deben orientar las actuaciones del sistema: el pleno desarrollo de la persona, la formación en los valores fundamentales de convivencia democrática, la capacitación para el mundo del trabajo, la creación, desarrollo, transmisión y difusión de los conocimientos científicos y la vertiente de la cultura universitaria.

La Ley Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo considera que el proceso de reformas que se viene realizando en varios frentes y por distintos sectores públicos, requiere de medios que garanticen su correcto desarrollo. En este sentido, es fundamental evitar que la escasez de inversión pública convierta a un proceso concebido como provisional, dando lugar a una situación irregular sujeta a incertidumbre y arbitrariedad. Se establece, por ello, un marco regulador de la financiación del sistema educativo, que, en el respeto al rango de las competencias de los poderes públicos, garantiza una dotación de medios suficiente y equilibrada según lo dispuesto en la Constitución y en las leyes orgánicas que lo desarrollan.

Los poderes públicos son los principales garantes del ejercicio del derecho a la educación, según indican el artí-

culo 6 del artículo 27 de la Constitución y el artículo 26 (apartados 2 y 3) de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria y el artículo 27 (apartados 1 y 2) de la Ley Orgánica 1/1985 de Reforma del Derecho a la Educación. Los artículos 65, 66 y 67 de los apartados 1 y 2 de los diversos artículos de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, la Ley Orgánica 1/1985 de Reforma del Derecho a la Educación y el artículo 146, en sus párrafos 1 y 2, de la Constitución, establecen competencias exclusivas de la legislación de normas legales para el desarrollo de lo que el artículo 27 de la Constitución establece en esta materia. En todo caso, el artículo 146, apartado 1, inciso b) de la Constitución, permite al Estado adoptar leyes que establezcan principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, cuando se trate de materias generales. En este contexto, resulta necesario, y teniendo así mismo en cuenta las transferencias específicas a las Comunidades Autónomas de las competencias de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, respecto a la elaboración del calendario de actuaciones de la nueva ordenación del sistema educativo, y en la disposición final primera de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, sobre las atribuciones para adoptar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación de la ley en las materias que sean competencia del Estado, desde esta perspectiva, la Ley Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo adopta las disposiciones necesarias para hacer efectiva y cumplimentar de los programas de las órdenes reguladoras del respecto a la educación, en cuanto a las necesidades de recursos de inversión.

La presente Ley plantea, por lo tanto, la necesidad de promover los avances de las Comunidades Autónomas, y en consecuencia, adoptar los medios y los recursos educativos a través de los que el Estado garantiza el cumplimiento del Sistema Educativo, dentro de un marco normativo razonable que se establezca en el artículo 146, apartado 1, inciso b) de la Constitución y el artículo 146, apartado 1, inciso c) de la Constitución, que permite el control, respecto de los recursos, de las leyes de bases, pues constituye un requisito fundamental el cumplimiento de ellas, si bien los medios necesarios para garantizar los recursos materiales y humanos suficientes para una enseñanza de calidad en todos los niveles del sistema educativo.

El reparto de responsabilidades en el sistema educativo entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, hace necesario acudir a esta Ley para garantizar la total isomorfía de

coordinación en lo que respecta a la financiación del sistema educativo, coordinación que debe, además, garantizar el cumplimiento del Título Quinto de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo sobre la compensación de las desigualdades en la educación. Se establece, a tal efecto, la Comisión de Financiación del Sistema Educativo en la que participan las diferentes Administraciones, con las funciones fundamentales con la elaboración, coordinación y seguimiento de las actuaciones del Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo.

En todo caso, y con el fin de garantizar el respeto a las plenas competencias en materia educativa de las diferentes Comunidades Autónomas y las Universidades, la presente Ley urge al Gobierno y al resto de poderes públicos responsables de la financiación del sistema educativo al establecimiento de los acuerdos necesarios en el marco de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo y de la Ley Orgánica 8/1980, de 23 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

El grado de cumplimiento del Plan debe ser objeto de evaluación. Por ello, y en virtud de los artículos 9.2, 27 (apartados 5 y 7) de la Constitución, 27 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación y del apartado 2 de la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, la presente Ley establece un mecanismo de control de los Programas Cuatrienales que, a su vez, posibilita la participación de los poderes públicos y los sectores afectados, a través del Consejo Asesor del Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo.

A la finalización del Plan nacional, los poderes públicos, la Comisión de Financiación del Sistema Educativo y el Consejo Asesor del Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo, podrán considerar la oportunidad, en función del grado de consecución de los objetivos previstos y de las necesidades educativas de un nuevo Plan Nacional de Financiación.

Finalmente, la presente Ley considera que la educación es un derecho inalienable de la persona, por lo que se garantiza que éste no debe estar por encima de los avatares coyunturales económicos o políticos. La educación es la inversión más inteligente y más beneficiosa para el futuro de las sociedades avanzadas. Por ello, no debemos olvidar que uno de los méritos de nuestro sistema educativo es situarse en los grados de eficacia y competencia europeos, para lo cual el gasto público en educación debe equipararse al de los países comunitarios al finalizar los ocho años de ejecución del Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo.

El presente texto, en la medida de lo posible, forma parte de la motivación de esta Ley.

TÍTULO PRELIMINAR

ARTÍCULO 1.º

La presente Ley regula la adecuada financiación de medios materiales que asegure el desarrollo y la calidad del sistema educativo, de manera que se garantice el ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución, en la Ley Orgánica 6/1985, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, y en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Los poderes públicos son responsables de la garantía de acceso a la educación y, consecuentemente, de la recaudación financiera del sistema educativo.

TÍTULO PRIMERO

DEL PLAN NACIONAL DE FINANCIACION DEL SISTEMA EDUCATIVO

ARTÍCULO 2.º

Al objeto de cubrir las necesidades estructurales y de adaptación del sistema educativo a la legislación citada en el artículo primero, considerando al tiempo la adecuada nivelación interterritorial en el sistema del servicio educativo, con la participación de todos los sectores afectados, se establece el Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo, que se regula por la presente Ley.

ARTÍCULO 3.º

El Plan Nacional abarcará un periodo de 8 años, consiguiendo al finalizar dicho periodo, que el gasto público en educación se equipare al de los países de la Unión Europea. Esta equiparación también se cumplirá respecto al gasto público municipal.

ARTÍCULO 4.º

El Plan Nacional, al tener en cuenta los recursos y de las necesidades en materia educativa, cumplirá los objetivos que

deban alcanzarse. A estos efectos el Plan comprenderá al menos los siguientes capítulos:

a) El Programa general de financiación del sistema educativo, que incluirá las actuaciones y la previsión de fondos necesaria de acuerdo con el modelo de financiación vigente en la transferencia a las Administraciones Públicas con competencias en educación.

b) Los Programas de las Comunidades Autónomas con competencias educativas que, en razón de su interés, puedan estar integrados en el Plan Nacional, financiados, en todo o en parte, con fondos estatales. Estos Programas serán presentados por las correspondientes Comunidades Autónomas y los criterios para su financiación, gestión y ejecución serán establecidos por acuerdo entre las Administraciones responsables competentes, mediante los mecanismos previstos en la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo.

ARTICULO 5

El Plan Nacional incluirá, al menos, las medidas necesarias para garantizar:

A) Una suficiente dotación de recursos humanos, que haga efectivas las previsiones contenidas en el Anexo V (Análisis de los Centros-tipo y plantillas de profesores) de la Memoria Económica del Proyecto de Ley de Organización General del Sistema Educativo lo estipulado en el Real Decreto 557/1991, del 2 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios y en el Real Decreto 389/1992, del 6 de abril, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas artísticas, en centros sostenidos con fondos públicos de todos los niveles educativos.

B) La construcción de los nuevos centros de enseñanza que sean necesarios para satisfacer la demanda y la adaptación de los existentes a las inscripciones, egresos y matriculas en el apartado A) de este artículo. Así lo dispone el Real Decreto 1094/1991, del 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros de enseñanza de régimen general o universitario.

C) La extensión y el desarrollo de los servicios complementarios y de apoyo del sistema educativo en todo el territorio de España.

D) La formación continua de profesorado y de colaboradores de los establecimientos de enseñanza de todos los niveles educativos en sus diferentes modalidades.

E) Una suficiente dotación para permitir la remuneración analógica de los trabajadores de los centros sostenidos con fondos públicos dependientes de un mismo Administración Educativa, que realicen idéntico trabajo en el mismo nivel educativo, sin tener en cuenta la negociación colectiva según lo dispuesto en el artículo 17.º de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación.

F) El ejercicio pleno de la autonomía de los centros educativos, otorgando los medios suficientes que garanticen la calidad educativa del servicio educativo y el cumplimiento de las áreas que les encomienda el ordenamiento jurídico.

G) El desarrollo de las acciones de investigación, innovación e innovación docente en materia de enseñanza, en colaboración con la Ley, mediante el establecimiento de una financiación pública suficiente que cubra la mayor parte del coste de los estudios de doctorado en las universidades públicas, el cumplimiento de los otros requisitos que contempla el Real Decreto 657/1991, del 2 de abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y Centros Universitarios.

H) Un sistema de becas de la suficiente entidad que permita el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de igualdad y educación.

I) La cooperación con el sistema educativo con el mundo del trabajo, mejorando las condiciones en las que se implanta la formación profesional.

J) La mejora cuantitativa de las oportunidades educativas, promoviendo al avance de la cultura de la población, las políticas de conciliación de la vida.

K) La cooperación de los poderes locales, sociales y familiares.

ARTICULO 6

El Plan se estructurará en dos Programas Quinquenales. Ambos serán elaborados en el mes de mayo de cada año por el Ministerio de Educación y Ciencia, previa consulta a los organismos de la Ley 1/1991, Consejo de Dirección General del Sistema Educativo, a la Organización Anual de la Ley, de acuerdo con el Real Decreto 1094/1991, de 14 de junio, que prevé su elaboración y la consecución de los objetivos finales de cada Programa Quinquenal y del Plan Nacional en su conjunto. A la vez, el Gobierno preparará, en el mes de mayo, el informe de la Comisión del Consejo Asesor del Plan de Financiación del Sistema Educativo, de acuerdo con el artículo 17.º de la Ley.

vos del Plan y, en su caso, las correcciones oportunas para la consecución de los mismos.

ARTICULO 7.

El Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo incluirá los indicadores de calidad de los medios previstos que permitan valorar adecuadamente, en cada una de las evaluaciones, el logro de los objetivos propuestos. La Comisión de Financiación establecerá tales indicadores a propuesta del Consejo Asesor del Plan.

TITULO SEGUNDO:

DE LA ELABORACION, COORDINACION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PLAN NACIONAL DE FINANCIACION DEL SISTEMA EDUCATIVO

ARTICULO 8.

Uno. La Comisión de Financiación del Sistema Educativo es el órgano encargado de realizar la elaboración y seguimiento del Plan y la necesaria coordinación entre las Administraciones Públicas para la ejecución de éste.

Dos. En la Comisión estarán representadas todas las Administraciones Públicas con competencias en materia educativa. Su composición y funcionamiento se determinarán reglamentariamente.

Tres. La Comisión de Financiación del Sistema Educativo, en coordinación con los órganos de planificación económica y territorial de la Administración del Estado y de las CC. AA., elaborará el Plan Nacional de someterlo a informe de los órganos asesores y de participación expresados en la presente Ley y lo elevará al Gobierno para su posterior tramitación como proyecto de Ley en las Cortes Generales.

Cuatro. Con el objeto de asegurar la necesaria coherencia en la actuación de las Administraciones Públicas y la imprescindible coordinación y colaboración con poderes públicos y promover el logro de los acuerdos que se adopten necesarios para la consecución de los objetivos de la presente Ley, mediante los mecanismos previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo, teniendo en cuenta la disposición de la Ley Orgánica 1/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

ARTICULO 9.

Uno. El Consejo Asesor del Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo es el órgano encargado de informar sobre el contenido del Plan y evaluar su aplicación.

Dos. En el Consejo estarán representadas, además de las Administraciones Públicas con competencias en materia educativa, las universidades públicas, las organizaciones sindicales y las organizaciones de las organizaciones representativas de los sectores afectados.

Tres. El Consejo Asesor, a instancia de la Comisión de Financiación, elaborará un informe sobre el Plan antes de su remisión al mismo al Gobierno.

Cuatro. El Consejo Asesor elevará a la Comisión de Financiación y al Gobierno un informe en el que se evaluará el logro de los objetivos previstos en el Plan. Dicho informe se elevará a cada uno de los órganos de planificación económica y territorial de las Administraciones Públicas para que procedan a las eventuales actuaciones que correspondan a las Administraciones Públicas.

Cinco. El Consejo Asesor podrá ser consultado en aquellas otras cuestiones que la Comisión de Financiación estime oportunas.

Seis. La Comisión de Financiación y el Consejo Asesor podrán emitir recomendaciones a las Administraciones Públicas.

Siete. Los poderes públicos elevarán al Consejo Asesor de los medios y asesoramiento humano necesarios para desarrollar adecuadamente el Plan.

Ocho. La composición y funcionamiento del Consejo Asesor se determinará reglamentariamente.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. En el plazo de cinco meses desde la publicación de la presente Ley se constituirá la Comisión de Financiación del Sistema Educativo.

Segunda. En el plazo de tres meses desde la publicación de la presente Ley se constituirá el Consejo Asesor del Plan Nacional de Financiación del Sistema Educativo.

Tercera. En el plazo de diez meses desde la publicación de la presente Ley el Gobierno, a través de las Cortes Generales, el Parlamento de las Comunidades Autónomas Educativas y el Parlamento de Ceuta y Melilla, elaborará el primer Programa Cuatrienal.

Democràcia, esperança per a la nova era

A la darrera del segon mil·lenni, els estats europeus de l'est i l'oest, a més dels EUA i el Canadà, enterren la guerra freda i fan una lloança a la democràcia com a únic sistema de govern. Els dubtes ens fan pensar si realment som davant d'un nou futur, i podem enterrar l'Orwell de 1984, o bé si la democràcia és l'esperança d'un demà que viu només en la utopia.

A la fi de novembre es reunien a París els estats membres de la Conferència sobre la Seguretat i la Cooperació a Europa (CSCE), composta per 34 estats de l'est i l'oest d'Europa més els EUA i el Canadà.

Aquests aprovaren una Carta que pretén ser l'ideari de treball per anar cap a l'any 2000, titulada "Una nova era de democràcia, pau i unitat".

La cimera s'emmarca dins el canvi aparegut a Europa en els últims temps, la caiguda dels règims de l'Europa Oriental i central, la unificació alemanya, i al món amb el nou ordre internacional establert ja abans de la guerra del Golf. Suposa la superació dels acords de pau i el final de la guerra freda i de la política de blocs, la qual cosa planteja un nou marc de relacions a Europa que superi els antics acords de "l'Acta final d'Hèlsinki" de 1975. Queda establert què serà el que marcarà la pauta dominant, pel que fa a la primacia ideològica, política i militar. Les paraules de Bush a la base aèria de Maxwell, a l'estat d'Alabama ho confirmen quan diu: "mai abans a la història, el món seguia tan de prop l'exemple i les idees d'Amèrica, el nou ordre hi serà sota l'hegemonia dels EUA, perquè ara Amèrica és una religió". I fonamenta aquesta primacia en alguns principis com ara: "la democràcia i l'economia de mercat s'han de consolidar a l'Europa de l'est", "el president no pot estar solament al control del congrés", "l'aliança atlàntica continua com a principal garantia de la seguretat per a Europa", "cal evitar el desordre i la inestabilitat", amb clara referència a la disgregació dels estats assenyalant-la com el principal problema.

Carta de París: "democràcia, pau i unitat"

La Carta recull diversos postulats i és aproximadament un conjunt de declaracions d'intencions. S'hi estableix el que serà la política de Seguretat i Unitat, instaurant vincles de dependència amb els EUA, tinguts com a garantia per a la seguretat d'Europa, i la preocupació per la Mediterrània com zona de tensions; compromisos referents a la investigació i tecnologia, medi ambient, cultura, ensenyament...; declaracions per evitar la discriminació racial, la xenofòbia, així com la llibertat de circulació i drets per als treballadors immigrants legals; l'estructuració de la CSCE amb la constitució de

diversos organismes, i la seva institució amb la creació d'un nou parlament, de caire consultiu compost per 245 membres. La Conferència acorda dues trobades per a l'any 1991: una fent referència a les institucions democràtiques i l'altra sobre minories nacionals.

Els motius que la Carta diu reflectir són "les esperances i il·lusions que els nostres pobles han aprofitat durant decennis". Pel que fa als objectius diu pretendre "un resultat compromís amb la democràcia basada en els drets humans i les llibertats fonamentals, prosperitat mitjançant la llibertat econòmica i la justícia social i igual seguretat per a tots els nostres països". Fem un petit repàs d'alguns dels temes més remarcats:

-**Democràcia. Drets humans:** diuen que cal "edificar la democràcia com a únic sistema de govern de les nacions basat en la voluntat popular reflectida en eleccions lliures i justes", així com que "els drets humans i les llibertats estan garantits per la llei i el seu respecte és una salvaguarda contra l'excessiu poder de l'estat", i per últim "la democràcia és la millor salvaguarda per a la llibertat d'expressió i la tolerància".

-**Minories nacionals:** Afirment que "la identitat ètnica, cultural, lingüística i religiosa de les minories nacionals serà protegida" i que les persones que "pertanyen a minories nacionals tenen el dret d'expressió, a desenvolupar lliurement aquesta identitat sense discriminació i en plena igualtat davant la llei". Fan referència al dret a l'Autodeterminació (al retem-

bre s'havia acordat la unificació alemanya i perduraven les tensions al Bàltic) segons el que estableixen les NN.UU., superadit, però, "a la integritat territorial dels estats". Diuen que les qüestions relacionades amb les minories nacionals només es poden resoldre dins un marc polític democràtic, amb clara referència a l'URSS.

-**Llibertat econòmica:** relacionen l'economia de mercat, el progrés i el sistema democràtic, en els termes de "l'economia de mercat constitueix un element essencial de les nostres relacions i ajudarà a la construcció d'una Europa de progrés", "la protecció del medi ambient és indispensable per a la prosperitat"; "La llibertat, el pluralisme polític, les institucions democràtiques són elements necessaris en el nostre comú objectiu de desenvolupar l'economia de mercat".

Fins aquí el que diu la Carta. Del dit al fet... Les societats actuals sigui amb governs social-democràtics, conservadors, liberals... amb ple menyspreu fan servir cada cop més l'abús de poder en totes les seves expressions, es refusa la diversitat, s'agudiza les diferències socials, s'accentua el racisme i la discriminació. Mancats de tot valor ètic i moral, ens conduïxen cap a societats totalitàries, sota la careta de la llibertat, la democràcia, el progrés i el benestar social.

La seva "democràcia"

El seu fonament és la treballa



de vincular democràcia i economia de lliure mercat, com dos elements indissolubles: atacar a la propietat privada és anar contra la llibertat i la democràcia.

La democràcia és utilitzada per reforçar el poder i aquest crea un entramat burocràtic que faci de sostenidor de les tensions, basat en la fal·làcia de la igualtat davant la llei. Lleis coercitives que retallen i controlen els drets individuals, involucrant el conjunt de la societat.

Sense negar de manera oberta l'ideal democràtic, el buiden de tota substància com en el cas de les minories nacionals: reconeixen l'existència, però no són permesos els drets polítics.

El pluralisme polític entès

com l'existència de diferents grups que comparteixen els mateixos principis, però es disputen l'accés a l'administració de l'estat. La diferència rau en els ritmes i les formes d'aplicació. El sufragi universal és el mecanisme per determinar quin d'aquests grups accedirà al govern.

Fan servir la democràcia per legitimar un sistema en què la participació política i social a la pràctica sigui quasi inexistent, distanciant el sistema de representació política de la societat i concebre-la com a ens separat, sostreure les decisions del control ciutadà al·lunyant-les del lloc on es produeixen, fer de les institucions la responsabilitat d'experts, restringint la participació i el seu camp d'aplicació a àrees cada cop més estretes. Esculpir una visió de la realitat que sota la cobertura de la defensa de la tolerància i la llibertat individual comporti la uniformització cultural, doni legitimitat a la discriminació, definir a les desigualtats com a lamentable i necessària conseqüència del creixement i el progrés.

L'economia inspirada en el neo-liberalisme (que no ha pogut fins avui dia eliminar, però sí reduir, "l'estat de benestar") planteja que el mercat centra totes les relacions socials. La funció de l'estat és tècnica, ha de garantir les lleis del mercat, el mercat desenvolupa llavors la doble funció d'integració del sistema i integració social.

L'origen de les desigualtats socials es deu a la responsabilitat de l'individu, el que determina la desigualtat són els fac-





ors subjectius, en general les qualitats personals, els valors dominants llavors són l'èxit, el poder i els diners.

L'estat s'assegura la lleialtat d'una classe en nom de l'interès general, però actua a favor de l'altra, el sistema garanteix d'aquesta manera la seva reproducció amb el consentiment social i no tant per la coacció. És el consentiment dels feus i

resultats de la seva actuació el que preval.

La utopia democràtica

El convenciment d'una part important de la població desposseïda segons el qual aquest sistema és l'únic possible, fins i tot l'únic bo, i que les seves

mancances són millorables, es fa pensar que tot és factible dins el sistema, tot hi és viable, amb les contradiccions i tensions socials, i amb l'alternança en el govern, el sistema millora i es perfecciona.

A poc a poc la democràcia es buida de tot contingut, sense participació i control. L'individu, la persona, és un fet individual tancat en si mateix al marge de qualsevol context social i col·lectiu, i fruit de les desigualtats socials, determinat pel poder. Tot fa pensar que ens trobem davant l'absència de perspectives de canvis profunds o radicals, i que avui no se'ns planteja un canvi de model de societat. La tasca sembla que és aprofundir en la democràcia i portar-la al camp de les lluites quotidianes, al conjunt de la societat civil.

En l'aprofundiment de la democràcia radical, plural i alternativa, es troba la possibilitat que l'esquerra que rebutja aquest sistema vagi guanyant capacitat d'alternativa.

La defensa de la democràcia no comporta per si mateixa una alternativa social al sistema establert. En aquest sentit es fa necessari entendre que la noció de drets democràtics només es pot exercir col·lectivament i amb igualtat real per a tothom. Anar desenvolupant el projecte alternatiu, amb un conjunt de propostes, omplir de contingut la democràcia és la feina més concreta.

L'estat i el poder en el seu conjunt són símbols de submissió i subordinació. Quan més lluny és l'àmbit de les decisions, hi ha menys control i més poder. La participació és més viable quant més petit es l'espai o l'àmbit d'actuació, la descentralització no en l'aspecte merament administratiu, sinó en les decisions importants, ajuda a la reducció del poder i al control de l'activitat. Cooperació, coordinació, interdependència, compromís, però des de la base de la decisió sobirana a cada lloc, possibilitarien el desenvolupament de la diversitat individual i col·lectiva. Democràcia descentralitzada i tan directa com sigui possible. Concebre que les decisions han de ser preses per la immensa majoria mitjançant instàncies tan arrelades com sigui possible al terreny, i poder deci-

dir sobre les necessitats i les solucions. La democràcia entesa com la negació a la subordinació, a fer-se amb el poder, i l'afirmació de conquerir la seva dissolució. És l'autodeterminació integral.

La democràcia no es pot entendre com una consigna, és molt més. Un ideari i una pràctica quotidiana arrelada al treball que fem a l'organització de què ens dotem i a les perspectives de futur. Un conjunt de components ètics i morals a més de socials i polítics.

Si volem que les coses es caggin, cal la participació directa i permanent de sectors importants de la societat que de forma conscient i convinguda optin per aquestes transformacions. Sense incidència en els problemes que les persones es plantejen, sense la seva participació col·lectiva, no hi ha transformacions possibles.

Tomar l'individu al seu lloc. Reforçar la idea que com a persona individual té dret a decidir en la seva vida, a l'autodeterminació personal, i que com a persona social té la necessitat d'èsser conscient de la seva llibertat col·lectiva.

Millorar el present

Les persones creuen que viuen en societats democràtiques, obertes i plurals, però que aquestes tenen les seves mancances i cal millorar-les.

El nostre ideari, tant les propostes de treball com les perspectives de futur, han de lligar amb aquesta voluntat, encara que petita, de llibertat i democràcia, i aprofundir en la demostració de les limitacions irresolubles del sistema.

La democràcia ha d'arribar a tots els sectors, siguin treballadors/es, consumidors, usuàries, dones i homes, pobles i nacions. No es tracta únicament l'autogestió d'un sector de la societat, sinó d'una veritable participació de tots els subjectes als quals afecten les decisions. Les formes de democràcia hauran d'èsser plurals, atès que s'han d'adaptar a espais socials diversos. El pluralisme polític i social inclou no solament la diversitat de subjectes socials, també la diversitat de banderes i colors que permetin exposar les necessitats quotidianes de la

població. Caldrà anar a la troballa, de veritat, dels punts d'entesa que permetin enllaçar projectes de transformació real al sistema establert.

Els sistemes d'organització, l'estil de treball, l'estructuració són importants per fer comprendre que no es tracta de limitar les llibertats sinó, al contrari, d'ampliar-les. Seria bo trobar, en els moviments i organitzacions alternatius, que les persones que hi volen participar ho puguin fer amb la certesa que les seves opinions són tingudes en compte, que poden incidir amb les decisions i que la seva presència ajuda a canviar la realitat.

No podem donar per bo que per canviar la societat hem d'utilitzar els mateixos mecanismes de que es dota el sistema: la jerarquització en l'estructuració i les decisions, les informacions i el treball compartimentat, el secret, la competència, el liderat...

La centralitat de la democràcia es troba a la base, les responsabilitats assignades pel col·lectiu han de ser elements de coordinació i gestió més que no pas de decisió.

Els ideals de la nova societat han d'anar filtrant-se des d'ara, sense esperar al futur. Incidir des d'avui en els valors del demà. No solament pensar que tenim la raó, hem de tenir la capacitat de mostrar amb la nostra activitat que és millor per a tothom i per un futur respectuós, tolerant i solidari encaminar-nos cap a un altre tipus de societat de democràcia real, participativa i igualitària.

Seny i raia per incidir en els valors de la fraternitat, igualtat, solidaritat, respecte de l'individu com la negació de la jerarquització i la submissió com a elements d'un món diferent, alternatiu.

És la negació de fer-se amb el poder, i l'afirmació de la seva dissolució. La democràcia des de la base per no anar guaire més amunt.

Ferran

Nota:
l'autor agraeix la paciència i les opinions d'en Carles Ricca i de l'Enric Tello, que han permès millorar i comprendre millor alguns aspectes. Les mancances, evidents, són productes del que subscric.

EL PAÍS 15/XI/95

Colom se plantea impulsar el nuevo Estatut mediante iniciativa popular

P. R., Barcelona

El candidato de ERC a la presidencia de la Generalitat, Angel Colom, anunció ayer que impulsará la adopción de un nuevo Estatuto para Cataluña por la vía de la iniciativa legislativa popular, una opción imposible con la actual legislación. Un portavoz de ERC precisó que la propuesta es sólo "simbólica", pero Colom no hizo esta matización en ningún momento de su intervención.

Colom dio ayer una conferencia en la Universidad de Barcelona ante más de 500 jóvenes simpatizantes cuando, con gran solemnidad, les planteó: "Hoy voy a hacer una propuesta nueva, muy concreta, para avanzar en el camino hacia la independencia". Colom anunció entonces su compromiso de impulsar durante el segundo semestre de 1996 la recogida de las 65.000 firmas necesarias para que "la primera iniciativa legislativa popular del Parlament sea el proyecto de un nuevo Estatuto de Cataluña".

Ante el entusiasmo de los jóvenes, Colom explicó este proyecto que incluye, entre otros aspectos, la titularidad para Cataluña de la red de carreteras, de puertos, de aeropuertos y de ferrocarriles. Colom omitió que la adopción de un nuevo Estatut no puede llegar al Parlament por la vía de la iniciativa legislativa popular porque lo impiden la Constitución, el actual Estatut y la ley aprobada por unanimidad en el Parlament.

Un portavoz de ERC, Jordi Portabella, aseguró por la tarde que el objetivo de su partido es "forzar la legalidad vigente de forma simbólica". "Por supuesto que conocemos la legislación, y lo que queremos es precisamente poner de manifiesto sus limitaciones", explicó Portabella.