

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

Joan Vintó

Lletrat del Parlament de Catalunya

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

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

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



Joan Vintró

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

Lletrat del Parlament de Catalunya.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Apunt final del moderador després de les intervencions dels ponents:

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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