

La iniciativa legislativa popular. Especial referència a la pràctica de la VI legislatura del Parlament de Catalunya

Dra. Maria Jesús Larios Paterna
*Professora titular de dret constitucional
de la Universitat de Barcelona*

1. NATURALESA JURÍDICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR. 2. LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN L'ORDENAMENT CATALÀ. 2.1. La competència autonòmica per regular la iniciativa legislativa popular. 2.2. Trets principals de la regulació de la Llei 2/1995, de 23 de març, de la iniciativa legislativa popular. 2.2.1. L'admissió de les proposicions d'iniciativa legislativa popular. 2.2.2. Recollida de signatures i tramitació parlamentària de les proposicions d'iniciativa popular. 3. LES INICIATIVES LEGISLATIVES POPULARS PRESENTADES DURANT LA VI LEGISLATURA.

1. Naturalesa jurídica de la iniciativa legislativa popular

La iniciativa legislativa popular és una forma d'exercici del dret de participació política reconegut com a dret fonamental dels ciutadans en l'article 23 de la Constitució. Aquest precepte preveu que la participació ciutadana en els assumptes públics es pot produir de forma directa o per mitjà de representants lliurement elegits en eleccions periòdiques per sufragi universal. Així com la participació a través de representants té una concreció molt determinada, l'exercici del dret de sufragi, la participació directa, que no defineix la Constitució, es concreta en diferents institucions, essencialment el referèndum o plebiscit i la iniciativa legis-



Maria Jesús Larios Paterna

lativa popular.¹ El tractament comú d'aquestes dues institucions és habitual quan s'aborda la seva anàlisi –plantejant-ne la compatibilitat amb les institucions de democràcia representativa– o fins i tot la seva regulació.² Ara bé, la iniciativa legislativa popular en l'ordenament català (i també en l'ordenament estatal i de la resta de comunitats autònomes) té com a element de diferenciació amb les institucions de democràcia directa pròpiament dites com el

referèndum o plebiscit que els ciutadans proposen un text legislatiu a la cambra, que lliurement decidirà en primer lloc si el pren en consideració i posteriorment si el transforma en llei, sense tenir cap efecte decisoris. Excepcionalment la iniciativa legislativa popular pot tenir efectes decisoris, com a Europa a Suïssa i als *länder* alemanys, on si la cambra no transforma en llei la proposta popular es pot celebrar un referèndum sobre aquesta.³ En canvi, en altres països europeus com Itàlia o Àustria

1. A la Sentència 119/1995, de 17 de juliol, el Tribunal Constitucional va vincular la participació directa de l'art. 23.1 CE a la participació política i afirma que perquè pugui "considerar-se com una concreta manifestació de l'article 23 CE és necessari que es tracti d'una participació política, és a dir, d'una manifestació de la sobirania popular, que normalment s'exerceix a través de representants i que, excepcionalment, pot ser directament exercida pel poble, la qual cosa permet concloure que aquests drets se circumscriuen a l'àmbit de la legitimació democràtica directa de l'Estat i de les diferents entitats territorials que l'integren, i en queden fora altres títols participatius que deriven bé d'altres drets fonamentals, bé de normes constitucionals d'altra naturalesa o bé, finalment, del seu reconeixement legislatiu" (FJ 3).

2. Com es pot apreciar en les discussions constitucionals sobre la iniciativa legislativa popular, on els arguments dels grups parlamentaris per limitar aquesta institució són els mateixos del referèndum. Així, sobre l'exclusió de la reforma constitucional de la iniciativa legislativa popular, PECES-BARBA afirma que la iniciativa en aquesta matèria "no es ni tiende a favorecer la existencia de la democracia, sino, por el contrario, a causar graves dificultades a la democracia", i SOLÉ TURA, que la democràcia semidirecta "no se ejerce sólo ni principalmente por la vía plebiscitaria, sino que significa prever en la Constitución formas de participación". Es pot veure una anàlisi dels debats doctrinals a RAMÍREZ, M. (1985). *La participación política*. Madrid: Tecnos (p. 51-66).

3. Als *länder* alemanys es pot veure clarament la influència de la regulació històrica de la Constitució de Weimar. Podeu consultar JÜRGENS, G. (1993). *Direkte Demokratie in den Bundesländern. Gemeinsamkeiten, Unterschiede, Erfahrungen. Vorbildfunktion für den Bund?* Stuttgart: Richard Boorberg Verlag; pel que fa a Suïssa, KOBACH, K.W. (1994). "Switzerland". A: BUTLER, D.; RANNEY, A. (ed.). *Referendums around the world: the growing use of direct democracy* (p. 98-153). Basingstoke: Macmillan. SCARINI, P.; TECHSEL, A.H. (1996). "Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?". *Revue suisse de science politique*, núm. 2 (p. 201-232).

també és l'òrgan legislatiu qui decideix lliurement sobre l'aprovació final de la proposta d'origen popular. La incorporació d'aquesta figura a la Constitució austríaca de 1920 va ser clarament influïda per Kelsen, autor que en els seus escrits fa referència a aquesta institució com un dels mecanismes necessaris per a la revitalització del Parlament.⁴

Amb aquesta configuració d'instrument de proposta legislativa, la iniciativa legislativa popular té una naturalesa, funcionament i efectes ben diferenciats del referèndum o plebiscit, de manera que és adequat distingir-la també conceptualment. Aquesta institució pot ser considerada com un mecanisme de democràcia participativa tal com la doctrina italiana ha definit aquesta categoria, activitats desenvolupades pels ciutadans com a individus o com a representants de formacions socials, amb la finalitat d'influir en els assumptes públics, sense traduir-se directament en actes jurídics que conclouin un procediment.⁵ Aquests instruments completen les institucions de democràcia representativa sense confrontar la decisió pública amb la voluntat popular, ja que no tenen mai caràcter decisor i en general atorguen més protagonisme als ciutadans en la formació de la voluntat estatal. Els mecanismes de democràcia participativa pretenen incloure la màxima participació possible dels ciutadans en l'ordenació de la comunitat. Aquests procediments impliquen, en el fons, institucionalitzar o establir vies jurídiques a una realitat en què les necessitats de regulació dels temes rellevants per a determinats col·lectius es generen i arriben al Parlament freqüentment mitjançant la pressió i actuació dels moviments i organitzacions socials. La inclusió d'aquests mecanismes en la institució parlamentària, seu del debat públic i de la representació de la pluralitat d'interessos en la societat, permet una integració dels interessos més gran i més completa. D'aquesta manera, la iniciativa legislativa popular va més enllà de ser un instrument de participació individual, a la

4. Kelsen va propugnar una reforma en un sentit democratitzador partint de la base que el parlamentarisme és l'única forma que pot plasmar la idea de la democràcia dintre de la realitat social del seu temps. Assumint que és impossible dur a la pràctica la democràcia directa, afirma que dintre de la possible reforma del parlamentarisme seria desitjable que s'intensifiquessin els seus elements democràtics, potenciant una major participació dels ciutadans a través d'institucions com el referèndum, la iniciativa popular i l'increment del control ciutadà sobre el mandat dels seus parlamentaris (possibilitat de revocació, limitació de la immunitat parlamentària i supressió de la inviolabilitat). Kelsen, H. (1934). *Esencia y valor de la democracia*. Madrid: Labor (p. 50 i seg.).

5. Pizzorusso, A. (1980). "Democrazia partecipativa e attività parlamentare". A: *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*. Milà: Giuffrè Editore (p. 133). A Espanya: Biglino Campos, P. (1987). "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19 (p. 88-94).

Maria Jesús Larios Paterna

És professora titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona i llicenciada i doctora en dret per la mateixa Universitat.

Ha publicat el llibre *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, editat pel Congrés dels Diputats. És també autora de diverses publicacions en matèria de dret parlamentari sobre aspectes relatius al funcionament de les cambres i la seva organització. Una altra línia d'investigació és el dret a l'educació, tant des d'una perspectiva general com sobre temes més específics, especialment els drets educatius dels immigrants, àmbit en què també ha publicat diversos articles.

Forma part del Grup d'Estudis Constitucionals de la Universitat de Barcelona i actualment treballa en diversos projectes d'investigació, com ara "Els drets dels estrangers immigrants" i "Les transformacions del sistema de garanties dels drets fonamentals en l'àmbit intern i en l'àmbit internacional".

manera clàssica, ja que és també, o sobretot, un instrument a través del qual els sectors socials afectats, organitzats de forma permanent o *ad hoc*, activen l'aprovació d'una normativa que té el suport d'un sector de la població, necessari perquè la iniciativa pugui arribar al Parlament. En definitiva, es pot dir que en aquesta institució convergeixen el fet de ser projecció d'un dret constitucional i el fet de ser una institució de democràcia participativa que permet articular la participació dels grups i organitzacions socials en el procés de formació de la voluntat pública, d'acord amb el principi de participació de l'article 9.2 de la Constitució i l'article 8.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que estableixen com a mandat als poders públics facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

La iniciativa legislativa popular s'insereix d'aquesta manera de forma natural en el sistema parlamentari i més concretament en el procediment legislatiu. Consisteix en una forma més d'impulsar-lo, amb unes peculiaritats i efectes propis, però sense que es plantegi la seva compatibilitat amb els mecanismes de democràcia representativa, atès que la supremacia del Parlament i la seva plena competència per decidir sobre l'aprovació d'un text legislatiu no en resulten afectades.⁶

6. Bezzi, D. (1990). *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*. Milà: Giuffrè Editore (p. 71).

2. La iniciativa legislativa popular en l'ordenament català

L'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) reconeix la iniciativa legislativa popular en l'article 32.6, on es fa una remissió a la regulació per llei, d'acord amb el que estableixi la llei orgànica prevista en l'article 87.3 de la Constitució. En compliment a aquest mandat i al principi participatiu contingut en l'article 8.2 de l'EAC, es va aprovar la Llei catalana 2/1995, de 23 de març, de la iniciativa legislativa popular. Abans d'analitzar-ne els trets essencials hem de plantejar-nos fins a quin punt el legislador català està vinculat per la normativa estatal, la Llei orgànica 3/1984, de 26 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular, a la qual es remet l'Estatut, i quina ha estat la influència d'aquesta norma estatal en la Llei catalana.

2.1. La competència autonòmica per regular la iniciativa legislativa popular

La potestat d'autogovern comporta, entre d'altres, la capacitat de la comunitat autònoma de dotar-se d'institucions polítiques i regular-les amb plena autonomia.⁷ La vinculació del legislador autonòmic a la Constitució com a norma suprema de l'ordenament jurídic és més matisada quan el seu contingut es refereix estrictament a institucions estatals, ja que si aquest s'apliqués plenament, la potestat d'autogovern quedaria fortament limitada.⁸ D'aquesta manera, la determinació de l'estructura i les funcions del Parlament està subjecta al principi d'homogeneïtat politicoconstitucional de l'article 152 de la Constitució –democràcia representativa i sistema de govern parlamentari– però no als preceptes referits a l'estructura, funcionament o organització de les Corts Generals.⁹ La regulació de la iniciativa legislativa popular s'inclou en la potestat d'autogovern, en la mesura que es tracta d'un instrument de participació política i implica establir els titulars de la iniciativa legislativa en el Parlament autonòmic, per la qual cosa inicialment el legislador català té la competència exclusiva per definir-la i regular-la.

7. AJA, E. (1988). "El concepte d'autonomia". A: AJA, E.; ALBERTÍ, E.; AGULLÓ, A. (et al.). *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. I. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics (p. 103).

8. ALBERTÍ, E. (et al.) (2002). *Manual de dret públic de Catalunya*. Madrid, Barcelona: Marcial Pons (p. 60 i seq.).

9. En aquest sentit, STC 179/1989, de 2 de novembre.

Per determinar la competència autonòmica per a la regulació de la iniciativa legislativa popular s'ha de tenir en compte un altre aspecte, ja assenyalat, com és que a través de la iniciativa legislativa popular s'exerceix el dret de participació política de l'article 23.1 de la Constitució, i el seu desenvolupament directe correspon al legislador estatal mitjançant llei orgànica (art. 81.1 CE).¹⁰ Aquesta circumstància explica la remissió de l'Estatut d'autonomia a la llei orgànica estatal que reguli la iniciativa legislativa popular (art. 32.6 EAC), la qual s'ha d'entendre en el sentit que el legislador català està únicament vinculat a allò que impliqui desenvolupament del dret fonamental de participació política i no a tota la regulació continguda en la llei orgànica 3/1984, de 26 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular (LILP). Fent un exercici aproximatiu al contingut de la legislació estatal que ha de ser necessàriament respectat per la normativa autonòmica, cal dir, en primer lloc, que evidentment no és vinculant el nombre de signatures sinó únicament que aquest sigui adequat i proporcional a la població, de manera que no la faci impracticable.¹¹ En segon lloc, quant a la tramitació parlamentària, la vinculació del legislador autonòmic està en la configuració de la figura com un instrument de proposta legislativa, és a dir, de participació dels ciutadans en la funció legislativa sense caràcter decisor. En canvi, altres aspectes de la tramitació, com el sotmetiment de la iniciativa legislativa popular a la presa en consideració, correspon decidir-ho a la cambra catalana d'acord amb la seva capacitat d'autoorganització.¹² En tercer lloc, les causes d'inadmissió previstes a la llei estatal no són aplicables en l'àmbit autonòmic, però sí la necessitat de la seva previsió legal i la seva proporcionalitat. En quart lloc, resulta vinculant la protecció jurisdiccional del dret i la previsió de mesures com el rescabament de despeses, element essencial per garantir materialment l'exercici del dret. Finalment, quant a les matèries excloses, les previstes en la normativa estatal (a partir de l'article 87.3 CE) no poden ser aplicables a la comu-

10. Com ha assenyalat el Tribunal Constitucional, "siendo cierto que la reserva de ley orgánica no supone atribución de título competencial, no lo es menos que, en virtud del art. 81.1 CE, sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas". (Sentència 173/1998, de 23 de juliol, FJ 7).

11. En aquest sentit, VIVER PI-SUNYER, C. (1981). "El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català". *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4 (p. 105).

12. Tot i que tant la llei orgànica estatal com l'autonòmica han establert el sotmetiment de la iniciativa legislativa popular a la presa en consideració, s'ha de dir que és un aspecte que hauria d'estar previst en el Reglament parlamentari, perquè afecta l'organització i el funcionament de les cambres. Així mateix, pel que fa a l'Estat, la Constitució es remet clarament al Reglament parlamentari per a la regulació de la tramitació de les proposicions de llei (art. 89.1 CE).

nitat autònoma¹³ ni tan sols de forma analògica, ja que tots els supòsits, excepte la matèria tributària, són aspectes de competència estatal (aprovació de lleis orgàniques, relacions internacionals i prerrogativa de gràcia). Quant a la reforma constitucional, que no es pot activar per iniciativa popular davant les Corts Generals per imperatiu de l'article 166 de la Constitució, ha estat considerada pel Tribunal Constitucional exclosa també a les comunitats autònomes, de manera que els seus ciutadans no poden presentar una iniciativa que tingui per objecte que la cambra autonòmica presenti una proposició de reforma constitucional. Segons el Tribunal, la Constitució ha fet prevaler en aquest punt els mecanismes de democràcia representativa sobre els mecanismes de participació directa.¹⁴ Aquesta interpretació és dubtosa, ja que la Constitució impedeix la iniciativa legislativa popular de reforma constitucional davant el Congrés dels Diputats, però no hauria d'afectar la iniciativa autonòmica –que no té límit material– a partir d'un impuls extern, una iniciativa legislativa popular.¹⁵ Una altra qüestió és que aquesta possibilitat resulti exclosa per la legislació autonòmica, com succeeix a Catalunya, on no és possible una iniciativa legislativa popular perquè el Parlament presenti una proposició de llei davant el Congrés dels Diputats (art. 2.2 c) LILP).

A la pràctica, s'ha de dir que Catalunya, com la resta de comunitats autònomes, ha regulat la iniciativa legislativa popular seguint les previsions de la Llei orgànica estatal (amb un contingut clarament restrictiu de la institució), més enllà del que es deriva de la reserva de llei orgànica i la remissió de l'Estatut a la Llei estatal.¹⁶ Hauria estat més adequat al principi participatiu, especialment aplicable en ens descentralitzats i propers al ciutadà, que en aquest aspecte el Parlament de Catalunya hagués innovat en la regulació de la institució per permetre un accés més fàcil dels ciutadans a la institució parlamentària.

13. Si bé algun autor, com ARAGÓN, considera aplicables els límits materials que la Constitució preveu per a la iniciativa legislativa popular estatal i que recull la Llei orgànica i també la presa en consideració. ARAGÓN, M. (1987). "La potestad legislativa". A: MUÑOZ MACHADO, S. (dir.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*. Madrid: Ministerio per a les Administracions Públiques, Institut d'Estudis d'Administració Local (p. 597).

14. STC 77/1994, de 14 de març (FJ 5).

15. En aquest sentit, RALLO LOMBARTE, A. (1998). "Iniciativa popular, Estado autonómico y reforma constitucional". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 50 (p. 220-222).

16. P. BIGLINO ha assenyalat que la fórmula prevista en tots els estatuts d'autonomia a l'hora de recollir la institució, en què es vincula la regulació autonòmica al que disposi la llei orgànica estatal, "ha estat magnificada pels legisladors autonòmics". BIGLINO, P. (1985). "La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47 (p. 299).

A continuació examinarem de forma breu les característiques de la regulació positiva de la iniciativa legislativa popular al Parlament de Catalunya.

2.2. Trets principals de la regulació de la Llei 2/1995, de 23 de març, de la iniciativa legislativa popular

La Llei 2/1995, d'iniciativa legislativa popular, regula la iniciativa com a forma de participació ciutadana en el procediment legislatiu a través de la presentació d'una proposició de llei davant la cambra que no pot recaure sobre les matèries establertes en l'article 2, es troba sotmesa a les causes d'inadmissibilitat previstes en l'article 4 i ha de tenir el suport de 65.000 signatures.

2.2.1. L'admissió de les proposicions d'iniciativa legislativa popular

Tota proposició de llei ha de ser admesa per la Mesa del Parlament, però aquest tràmit en les proposicions d'origen popular té unes especialitats derivades de l'existència d'una sèrie de causes d'inadmissibilitat que han de ser aplicades per l'òrgan rector de la cambra.

La primera és que la proposició tingui per objecte alguna de les matèries excloses per la Llei. Aquestes matèries, no previstes en l'Estatut d'autonomia, són les establertes en l'article 2 i si bé en alguns casos estan justificades, com ara les que no siguin de competència de la Generalitat o les que estan reservades a la iniciativa exclusiva del Govern de la Generalitat o dels diputats de la cambra autonòmica (art. 2.1 i 2.2.a) LILP), en altres supòsits la justificació és més dubtosa. Així, l'exclusió de la matèria tributària o financera, de la planificació general de l'activitat econòmica o de les que pretenguin presentar una proposició de llei davant el Congrés dels Diputats o sol·licitar al Govern de l'Estat la presentació d'un projecte de llei, malgrat que se situen en la línia de les establertes en altres comunitats autònomes,¹⁷ tenen difícil justificació, atès el limitat efecte substantiu que té la iniciativa popular. L'exclusió de determinats àmbits materials només té sentit en els supòsits, com ara als *länder* alemanys o a Suïssa, on es pot celebrar un referèndum d'iniciativa popular, ja que determinades matèries requereixen una regulació pel legislador, que portarà a terme una ponderació de tots els interessos en joc, com per exemple en la regulació dels tributs. Les exclusions de la Llei catalana i de la Consti-

17. Com assenyala VINTRÓ, la regulació catalana no és, des del punt de vista material, de les regulacions més restrictives. VINTRÓ, J. (1999). A: GASCH, J.M.; MONER, J.; VINTRÓ, J. *Participació ciutadana. La utilitat de la iniciativa legislativa popular*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill (p. 7).

tució –que no l'Estatut– s'expliquen per raó d'experiències històriques com l'ús del referèndum que va fer el règim franquista o la debilitat inicial dels partits polítics, però superades aquestes circumstàncies seria més adequat permetre l'exercici d'aquest dret participatiu als ciutadans en relació amb totes les matèries susceptibles de regulació pel Parlament.¹⁸ La prohibició d'afectació sense més ni més d'una sèrie de matèries pot desincentivar la utilització d'aquest mecanisme i suposa una concepció molt limitada dels drets participatius dels ciutadans i pot ser una causa de l'escàs ús de l'instrument. Aquestes prevencions davant una institució que podria dinamitzar l'activitat de les cambres i potenciar la seva relació amb els ciutadans no estan justificades en una democràcia representativa estable amb suficients mecanismes per reaccionar davant suposades utilitzacions manipuladores o demagògiques d'aquest instrument.¹⁹

La segona causa d'inadmissió de tipus material és la inadequació de la proposició de llei a l'Estatut d'autonomia o a la Constitució. Per la seva amplitud, l'aplicació d'aquesta causa implica importants facultats de control material per part de la Mesa de la cambra. El legislador va ser conscient d'aquesta circumstància i va establir que quan la Mesa n'observi l'existència ha de sol·licitar un dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat. La intervenció d'aquest òrgan, que d'acord amb la seva llei reguladora vetlla per l'observança i compliment de la Constitució i de l'Estatut de Catalunya,²⁰ implica que per adoptar la decisió la Mesa disposarà d'un dictamen emès per un òrgan de caràcter tècnic que tot i no ser vinculant a la pràctica serà difícil que la Mesa se n'aparti. Ara bé, en tot cas, la interpretació d'aquesta causa d'inadmissió s'ha de fer restrictivament, entenent que no es tracta d'una mera afectació a l'Estatut o la Constitució sinó d'una flagrant vulneració, ja que en els supòsits menys evidents haurà de ser la cambra qui decideixi sobre la seva presa en consideració.

La resta de causes d'inadmissió obeeixen a raons tendents a evitar que es tramitin iniciatives amb deficiències formals o que el seu con-

18. Com apunta CONTRERAS, la iniciativa popular no és més que un instrument que només de forma ocasional pot dinamitzar la tasca legislativa, i en cap cas no pot suplantar la resta de subjectes legítims. CONTRERAS, M. (1986). "Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)". *Revista de las Cortes Generales*, núm. 8 (p. 90).

19. En aquest sentit, BIGLINO CAMPOS, P. (1987). "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19 (p. 130).

20. Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat.

tingut estigui o hagi estat present d'alguna manera a la cambra a través d'altres tramitacions. Així, és causa d'inadmissió que el text de la proposició versí sobre matèries diverses i mancades d'homogeneïtat (art. 4.1d) LILP). L'exigència del requisit de l'homogeneïtat a una proposició de llei d'iniciativa popular té escassa justificació i és discriminatòria en relació amb les iniciatives restants perquè s'exigeix als ciutadans, mancats plausiblement de la formació i del coneixement necessaris, quan aquest requisit no està previst per a les altres proposicions ni projectes de llei. Es tracta, doncs, d'una restricció excessiva d'aquesta forma de participació ciutadana que, a més de suposar un greuge comparatiu, ho és en perjudici dels que manquen dels mitjans jurídics, tècnics, econòmics i personals que estan a disposició dels redactors ordinaris dels textos legislatius.²¹ Tampoc no es pot admetre una iniciativa si en el moment de ser presentada existeix en el Parlament un projecte o proposició de llei sobre les mateixes matèries de què tracti la proposta d'iniciativa popular (art. 4.2.e) LILP). Aquest requisit, present en la Llei orgànica estatal, ha estat considerat inconstitucional per alguns autors²² per estimar que pot produir un efecte obstaculitzador, atès que qualsevol iniciativa legislativa popular pot ser paralitzada a través de la presentació per part del Govern d'un projecte de llei. Més enllà d'això, la mera existència d'un text sobre la mateixa matèria és inadequada com a causa d'inadmissió, ja que un mateix objecte pot ser tractat des d'òptiques molt distintes.²³ També és causa d'inadmissió que la proposició sigui reproducció d'una altra iniciativa popular de contingut igual o substancialment equivalent presentada durant la mateixa legislatura (4.2.f) LILP). Com s'ha posat de manifest a la doctrina, qualsevol grup de persones pot impedir una iniciativa d'aquest tipus presentant una iniciativa pràcticament igual, però que després no s'arriba a debatre perquè no s'intenten recollir les signatures.²⁴ La manera d'evitar aquesta conseqüència és considerar que una iniciativa popular,

21. PÉREZ SOLA destaca la discriminació que introdueix aquesta causa d'inadmissió respecte de la resta de titulars de la iniciativa, a més a més de la seva difícil determinació. PÉREZ SOLA, N. (1997). "Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular". A: *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El procedimiento legislativo 1994*. Madrid: Congrés dels Diputats (p. 607).

22. SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (1985). "Artículo 87 CE". A: GARRIDO FALLA, F. (dir.). *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Civitas (p. 1266).

23. En aquest sentit, BIGLINO CAMPOS, P. (1987). "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19 (p. 119).

24. SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (1985). "Artículo 87 CE". A: GARRIDO FALLA, F. (dir.). *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Civitas (p. 1264).

per poder impedir que se'n presenti una altra, ha d'haver estat presentada per a la presa en consideració després de la recollida de signatures.²⁵

Davant la inadmissió de la proposició es pot presentar un recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional per la comissió promotora (art. 5 LILP). Com s'ha dit anteriorment, la presentació d'una iniciativa popular suposa l'exercici del dret fonamental de participació política, inclòs en el catàleg de drets que la Constitució estableix com a susceptibles de ser protegits pel procés constitucional esmentat. La Llei reguladora de la iniciativa legislativa popular reconeix aquesta protecció jurisdiccional, que és igualment aplicable a partir de la previsió de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (art. 42 LOTC).

2.2.2. Recollida de signatures i tramitació parlamentària de les propostions d'iniciativa popular

Un cop admesa la proposició de llei, la comissió promotora pot començar la recollida de signatures. Amb l'objectiu de garantir la regularitat d'aquest procediment es constitueix una Junta de Control, formada per tres magistrats del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, dos representants dels grups parlamentaris designats per la Mesa i un lletrat del Parlament, que actua com a secretari. El nombre de signatures és un dels elements materials més importants de la regulació de la figura, ja que si és excessiu en pot determinar la pràctica neutralització. En l'àmbit estatal es va optar per un nombre bastant elevat que garanteixi un suport important de la mesura proposada pels ciutadans. El mínim exigit a Catalunya, encara que és bastant elevat, no resulta excessiu, i representa un percentatge de l'1,34% del cens electoral.²⁶

25. En canvi, el Tribunal Constitucional va dur a terme una interpretació formalista d'aquesta causa d'inadmissió també prevista en la Llei orgànica estatal reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Interlocutòria de 18 de setembre 1985, en relació amb la Proposició de llei per a la creació d'una pensió per administracions familiars, presentada al Congrés dels Diputats. Després que la proposició va ser inadmesa per la Mesa de la cambra perquè afectava matèries tributàries, la comissió promotora va presentar una nova proposició, però l'òrgan rector de la cambra la va tornar a inadmetre. Presentat recurs d'empara contra la segona decisió d'inadmissió, el Tribunal Constitucional el va inadmetre, no només perquè afectava matèria tributària sinó també perquè reproduïa una iniciativa equivalent, quan sembla evident que la repetició és inevitable si es presenta una nova iniciativa pels mateixos promotors als quals els ha estat inadmesa una proposta anterior.

26. En aquest sentit, VINTRÓ, J. (1999). A: GASCH, J.M.; MONER, J.; VINTRÓ, J. *Participació ciutadana. La utilitat de la iniciativa legislativa popular*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill (p. 7).



Acte de lliurament de les signatures recollides pels promotors de la Proposició de Llei sobre l'educació dels infants de zero a tres anys

El termini exigít per a l'obtenció de les signatures és també determinant en la configuració de la institució. La Llei estableix un termini de noranta dies hàbils, que pot ésser prorrogat per seixanta dies més (art. 8.2 LILP). Si bé és cert que ha d'existir un límit temporal per evitar que una iniciativa quedi indefinidament oberta, en la Llei catalana és insuficient i inferior a altres regulacions com l'estatal, on inicialment es preveuen sis mesos. Per tant, un termini més llarg redundaria en benefici de la institució participativa sense alterar el funcionament del Parlament. Prorrogar-lo seixanta dies hàbils només és possible quan concorrin causes degudament justificades i aquesta decisió de la Mesa només és revisable amb caràcter excepcional, perquè d'acord amb el Tribunal Constitucional no està dintre del dret fonamental la pròrroga del termini.²⁷

La Llei estableix una sèrie de condicions per garantir la regularitat del procediment de recollida de signatures per la comissió promotora, com els requisits formals que han de complir els signants, l'autenticació de les signatures i les certificacions del cens electoral, elements que han de ser controlats per la Junta de Control esmentada anteriorment (art. 8-12 LILP).

Un cop reunides les signatures necessàries, després de la publicació de la proposició de Llei, es tramet com la resta de proposicions (art. 13 LILP).

27. ATC 140/1992, de 25 de maig.

Així, s'ha de remetre la proposició al Govern perquè doni el seu criteri respecte de la seva presa en consideració i perquè se sotmeti a l'exigència de conformitat governamental si implica augment de crèdits o disminució dels ingressos en el pressupost en curs,²⁸ i finalment s'ha de sotmetre a la presa en consideració. Materialment, la presa en consideració suposa que la cambra pot rebutjar de ple la tramitació de la iniciativa, sense estar obligada a pronunciar-se sobre el text més enllà del debat general que hi té lloc. Cal dir que atesa l'especialitat de la proposició de llei d'iniciativa legislativa popular, derivada de ser una proposta ciutadana amb el suport exprés i directe d'un sector de l'electorat, seria més adequat al principi participatiu i de pluralisme polític que no s'haguessin de sotmetre a aquest tràmit. Si bé és cert que l'exclusió de la presa en consideració només significaria avançar, si escau, la decisió de rebuig de la proposició, també implicaria que la iniciativa podria passar a la tramitació en comissió de forma automàtica, on seria discutida amb detall per tots els grups polítics. Això redundaria en benefici de la funció que compleix la iniciativa legislativa popular com és suscitar el debat públic sobre una qüestió d'interès ciutadà, amb la publicitat i pluralisme propis del debat parlamentari, i estaria justificat pel plus de legitimitat d'aquestes iniciatives derivat del suport d'un important nombre de ciutadans.²⁹

A diferència del que succeeix en altres comunitats autònomes, en la presa en consideració la comissió promotora o els seus representants no poden intervenir per defensar la proposta. Aquesta presència en la majoria dels casos és l'únic supòsit d'intervenció en el procediment legislatiu de subjectes que no són parlamentaris ni ocupen càrrecs representatius. Les comunitats autònomes que acullen aquesta possibilitat són les d'Aragó, les Illes Balears, Canàries i Galícia. Aquesta previsió contribueix no només a la millora del procediment d'aprovació d'aquestes iniciatives –incorpora al debat de presa en consideració la

28. En el primer aspecte es tracta simplement que el Govern doni la seva opinió sense efectes vinculants i en el segon, si el Govern s'hi oposa, la proposició no es pot tramitar. En aquest sentit VINTRÓ, J. (1999). A: GASCH, J.M.; MONER, J.; VINTRÓ, J. *Participació ciutadana. La utilitat de la iniciativa legislativa popular*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill (p. 7).

29. Es mostra crític amb el sotmetiment de la iniciativa legislativa popular a la presa en consideració SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (1985). "Artículo 87 CE". A: GARRIDO FALLA, F. (dir.). *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Civitas (p. 1265). En canvi, consideren adequat aquest tràmit PUNSET, R. (1983). *Las Cortes Generales*. Madrid: CEC (p. 79-80); SANTAOLALLA, F. (1990). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa-Universidad (p. 223). Per a BIGLINO la presa en consideració no desvirtua o desnaturalitza la iniciativa, ja que no incideix sobre el seu contingut i els seus efectes: BIGLINO CAMPOS, P. (1987). "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19 (p. 124-125).

informació aportada pels proponentes sobre la situació social que els va dur a plantejar aquesta proposició, així com les solucions proposades—, sinó també a la realització del principi de pluralisme polític i la integració d'interessos, atès que significa la presència en la cambra dels subjectes més directament interessats en la proposició. Amb aquesta participació no es veuen afectats ni la funció legislativa parlamentària, ni el monopoli parlamentari en l'adopció de la decisió, perquè els proponentes només participen en el debat.³⁰

Quant a la retirada de la proposició de Llei d'iniciativa legislativa popular, la Llei catalana segueix el criteri establert a l'Estat i a gairebé totes les comunitats autònomes, que implica l'aplicació dels criteris generals de retirada de les proposicions de Llei, amb la qual cosa després de la seva presa en consideració només es pot retirar per decisió del Ple (art. 109.2 del Reglament del Parlament de Catalunya). Aragó és l'única comunitat que indica específicament la comissió promotora com a encarregada de vetllar per la integritat de la proposta al llarg de la seva tramitació i la legítima per sol·licitar la retirada de la proposició si entén que alguna esmena aprovada desvirtua l'objecte de la iniciativa.³¹ Com es veurà en l'apartat següent destinat al comentari de les iniciatives legislatives popular tramitades en la VI legislatura al Parlament de Catalunya, la no-legitimació dels proponentes per a la retirada de la iniciativa pot tenir efectes negatius per a aquesta institució.

D'altra banda, ni la Llei ni el Reglament del Parlament no estableixen cap termini de tramitació específic d'aquestes iniciatives i això pot provocar que determinades iniciatives puguin quedar paralitzades. Seria necessari preveure un termini màxim per tramitar-les, com succeeix al Consell Nacional austríac o al Senat italià, la qual cosa contribuiria a pal·liar la situació de desigualtat en què es troben aquestes iniciatives respecte de les altres.

Pel que fa a la tramitació parlamentària, cal destacar finalment que les iniciatives d'origen popular no decauen en dissoldre's el Parlament, atès que no els afecta la caducitat parlamentària. D'aquesta manera, els re-

30. PUNSET es manifesta a favor de la conveniència de la intervenció de la comissió promotora en la presa en consideració per a la defensa de la iniciativa. PUNSET, R. (1981). "Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo". *Revista de Estudios Políticos*, 22 (p. 62).

31. Des del punt de vista de la legitimitat de la comissió promotora, ARAGÓN entén que aquesta hauria de tenir el dret de demanar-ne la retirada per garantir així els drets participatius individuals dels signants. ARAGÓN, M. (1986). "La iniciativa legislativa". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16 (p. 306).

quisits fixats per la Llei no han de ser acreditats en la nova legislatura (art. 14.1 LILP). Ara bé, l'art. 14.2 de la Llei estableix que 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. Aquesta previsió pretén garantir el dret de participació dels ciutadans, de manera que, una vegada finalitzat el costós procés de recollida de les signatures, no els afecti un fet aliè a la seva voluntat com és la dissolució de la cambra. Ara bé, la Llei també garanteix el principi de no-vinculació de la nova cambra als actes de l'anterior. En aquest sentit, la Mesa decideix el tràmit pel qual s'ha d'iniciar el procediment, que té com a únic límit que s'exigeixi una nova acreditació de signatures, per la qual cosa s'ha d'entendre que tampoc no es tornen a sotmetre al tràmit d'admissió.

Finalment, la Llei preveu en l'article 15 una compensació econòmica a la comissió promotora a càrrec dels pressupostos del Parlament. La potenciació de la participació ciutadana en els assumptes públics ha de comportar que els ciutadans, grups o organitzacions que exerceixin el dret de participació política a través de la promoció d'una iniciativa legislativa popular siguin rescabats convenientment per les despeses que els ha ocasionat. D'acord amb la Llei, la comissió promotora, com a impulsora del procediment, és qui pot reclamar i rebre el rescabament de despeses.

3. Les iniciatives legislatives populars presentades durant la VI legislatura

La regulació positiva de la iniciativa legislativa popular és considerablement restrictiva, tenint en compte que diversos aspectes, apuntats en les pàgines anteriors, apareixen com a obstacles per a l'exercici normal d'aquest instrument participatiu, la qual cosa es manifesta clarament en la seva escassa utilització per part dels ciutadans. A Catalunya durant la VI legislatura se n'ha fet un ús lleugerament més freqüent que en les anteriors, ja que si fins ara només s'havien presentat tres iniciatives, en la legislatura objecte d'anàlisi, a banda d'aprovar-se una iniciativa procedent de la legislatura anterior, se n'han presentat dues més.

La Proposició de Llei sobre la prohibició de la incineració dels residus va ser presentada en la V legislatura (11 de març de 1998), però la seva tramitació ha finalitzat en la VI. En aquest període legislatiu s'han presentat també la Proposició de Llei sobre l'educació dels infants de zero a tres anys (21 de febrer de 2002) i la Proposició de Llei de mesu-

res de foment de l'habitatge protegit (21 de febrer de 2003). La iniciativa legislativa popular sobre la prohibició de la incineració dels residus és l'única que ha finalitzat la seva tramitació completament i s'ha aprovat com a llei del Parlament de Catalunya (Llei 11/2000, de 13 de novembre, reguladora de la incineració de residus).

L'impuls de la iniciativa legislativa popular per a la prohibició de la incineració de residus va procedir d'una multiplicitat d'entitats ecologistes que amb la iniciativa pretenien informar amplis sectors de la població i debatre els problemes que comporta la incineració de residus i les raons que porten a demanar-ne la prohibició en el territori de Catalunya.³² En la tramitació d'aquesta iniciativa i en el resultat final aprovat es varen palesar les deficiències de la regulació de la iniciativa legislativa popular. En primer lloc, es va posar clarament de manifest la necessitat d'una major presència dels membres de la comissió promotora en la tramitació parlamentària d'aquestes proposicions de llei, atès que durant la tramitació el que era una proposició de llei per a la prohibició de la incineració de residus es va convertir en una llei de regulació de la incineració de residus. Durant tot el procés de tramitació parlamentària els promotors no van tenir cap oportunitat de pronunciar-se –ni en la presa en consideració ni en la tramitació en comissió– de manera que després d'haver-la presentada van perdre totalment el control sobre el seu contingut. Com ja s'ha dit en la part dedicada a la naturalesa jurídica de la institució, la característica de la iniciativa legislativa popular és ser una proposta que no vincula les cambres, i és plenament adequat en el règim parlamentari que sigui el Parlament l'òrgan decisor sobre la proposta presentada pels ciutadans. Ara bé, reconèixer el dret als membres de la comissió promotora de ser presents i participar en la discussió seria una qüestió procedimental que no alteraria el funcionament normal de la cambra –com demostra l'experiència de les comunitats autònomes on això es preveu–, i des del punt de vista de la participació política dels proponentes i els signants tindria una significació molt destacada, perquè els permetria explicar públicament en seu parlamentària les raons que els van dur a presentar la iniciativa, els principis en què se sustenta la proposta, les mesures que es proposen, etc. Fins i tot caldria anar més enllà i reconèixer-los la possibilitat de ser presents, amb veu i sense vot (per respectar la composició de la cambra sorgida de les eleccions) en la tramitació en comissió. En el cas de la

32. Com van explicar els seus promotors en el debat que va tenir lloc a la Fundació Jaume Bofill i publicat a: GASCH J.M.; MONER, J.; VINTRO, J. (1999). *Participació ciutadana: la utilitat de la iniciativa legislativa popular*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill (Debats de l'Aula Provença; 30) (p. 14-15).

proposició per a la prohibició de la incineració de residus, aquesta presència hauria permès que els grups parlamentaris poguessin discutir públicament amb els proponents els canvis a introduir i hauria dotat de major legitimitat la decisió de la cambra de modificar la proposta. En definitiva, no contribueix a la confiança ciutadana cap a aquest instrument i cap a les institucions representatives que es faci una aplicació tan poc respectuosa d'un mecanisme de participació popular.

L'altra mancança de la regulació legal posada de manifest en la tramitació de la proposició de llei per a la prohibició de la incineració de residus és la no-legitimació dels proponents per decidir sobre la seva retirada en cas de desvirtuació del contingut. A les proposicions de llei d'iniciativa legislativa popular se'ls aplica el règim previst per a la retirada de les proposicions de llei; per tant, si es tracta d'una sol·licitud posterior a la presa en consideració, requereix l'acord del Ple de la cambra per tenir efectes (art. 109.2 del Reglament del Parlament de Catalunya). Si estigués prevista la possibilitat que la comissió promotora retirés la proposta quan observés una desvirtuació del contingut, podria haver-se evitat l'aprovació d'una llei com la de la incineració de residus a proposta dels ciutadans que pretenien prohibir aquesta tècnica. Com succeeix a les Corts d'Aragó, reconèixer a la comissió promotora la potestat de vetllar pel manteniment dels principis del text és l'únic mecanisme que en últim terme pot evitar-ne la desvirtuació, ja que els proponents no han pogut proposar esmenes ni defensar el text original. D'altra banda, des del punt de vista de l'oportunitat política, no és adequada la utilització d'una proposició de llei d'origen popular per acabar aprovant una llei que en desvirtua el contingut inicial, quan aquest objectiu podia aconseguir-se fàcilment amb la presentació d'un nou projecte de llei pel Govern o una proposició de llei per un grup parlamentari o per cinc diputats (art. 107 del Reglament del Parlament).

Quant als mitjans materials i tècnics de què disposen els ciutadans per dur a terme aquestes iniciatives, els promotors d'aquesta iniciativa legislativa popular es van trobar amb un problema que afecta totes les iniciatives legislatives d'origen popular, com és la limitació dels recursos econòmics per sufragar les despeses ocasionades pel procés de recollida de signatures o la falta d'assessorament jurídic per redactar un text articulat.³³ Certament, els poders públics han d'assegurar una

33. Com van manifestar expressament els representats de la iniciativa presentada en el debat que va tenir lloc a la Fundació Jaume Bofill i publicat a: GASCH J.M.; MONER, J.; VINTRÓ, J. (1999). *Participació ciutadana: la utilitat de la iniciativa legislativa popular*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill (Debats de l'Aula Provença; 30) (p. 10-20).

adequada utilització de la iniciativa legislativa popular i dels recursos públics i per aquest motiu es fixa una compensació econòmica al final del procés amb l'objecte de garantir que només seran indemnitzades les iniciatives "sèries". No obstant això, es podrien establir fórmules que amb plenes garanties (a través d'aval, préstecs o altres tipus de mecanismes) permetessin algun tipus de finançament previ de la iniciativa que evitessin que per dificultats de finançament algunes propostes no aconseguissin complir els requisits que exigeix la llei. Així mateix, quant a la redacció del text, es podria preveure assessorament per part dels serveis jurídics del Parlament per impedir que defectes tècnics fàcilment evitables provoquin la inadmissió de la proposició per la Mesa de la cambra.

Finalment, cal destacar que la iniciativa legislativa per a la prohibició de la incineració de residus també va ser presentada a les Illes Balears i Galícia. Amb caràcter general, en el context autonòmic destaca la profusió de propostes en matèria mediambiental, la qual cosa demostra que les organitzacions ecologistes fan ús d'aquest instrument davant la inactivitat dels grups parlamentaris o l'existència d'altres prioritats a les cambres.

La segona iniciativa presentada, la Proposició de Llei sobre l'educació dels infants de zero a tres anys, està en la fase de tramitació parlamentària posterior a la presa en consideració, i després d'haver-se'n presentat les esmenes s'ha designat la ponència en la comissió que ha de tramitar aquesta proposició, la Comissió de Política Cultural.

La iniciativa insta la cambra a impulsar la constitució d'una xarxa pública de guarderies i demana al Govern de la Generalitat la creació de 20.000 places en el període comprès entre els anys 2003 i 2007. A més a més, reclama l'elaboració d'un mapa escolar que estableixi les necessitats i prioritats en aquest tram d'educació no obligatòria. El seu impuls va procedir de diverses organitzacions de l'àmbit educatiu, sindicats i alguns partits polítics. Aquesta iniciativa és un exemple paradigmàtic de la utilitat de la iniciativa legislativa popular, en què les associacions presents a la societat fan front a un problema que els afecta directament, el qual no ha estat resolt pels poders públics malgrat l'existència de compromisos sobre aquesta matèria fets davant la mateixa cambra. Cal dir que l'ensenyament no universitari ha estat un tema de constant presència en el debat polític tant estatal com en l'àmbit català durant la VI legislatura. D'una banda,

en l'àmbit estatal s'han aprovat importants lleis generals en aquesta matèria, especialment la Llei orgànica 10/2002, de qualitat de l'educació; d'altra banda, el Govern de la Generalitat va anunciar la presentació d'un projecte de Llei sobre l'ensenyament no universitari que finalment no s'ha arribat a presentar. En aquest context, l'educació infantil ha estat objecte de menys atenció per part dels diferents partits polítics, malgrat que en aquesta etapa el problema que resta pendent de resoldre és anterior als plantejats en l'educació obligatòria: la manca de places públiques o sostingudes amb fons públics per cobrir la demanda.

La proposició va ser presa en consideració per unanimitat al Parlament de Catalunya, fet que posa de manifest un acord inicial de les forces polítiques sobre la necessitat d'abordar la regulació d'aquesta matèria. Així, també es manifesta aquí la utilitat de la iniciativa legislativa popular, que va forçar els diferents grups parlamentaris a debatre la qüestió i pronunciar-s'hi, si no ho havien fet a iniciativa pròpia. Pel que fa a la tramitació parlamentària, tot i que la ponència ja ha estat nomenada, aquesta iniciativa no ha pogut finalitzar la tramitació en la VI legislatura i s'ha perllongat la seva vigència per a la següent sense que l'afecti la caducitat parlamentària, tal com es feia referència en el punt anterior, tot i que la Mesa pot decidir reprendre'n la tramitació en el punt que consideri convenient, que no pot implicar mai la repetició de la recollida de signatures (art. 14 LILP).

La Proposició de Llei de mesures de foment de l'habitatge protegit és la que està en fase més embrionària, ja que la seva admissió a tràmit es va publicar en el *Butlletí Oficial del Parlament* el dia 10 de març de 2002 (núm. 401) i el termini de recollida de signatures, després d'haver estat prorrogat, va finalitzar el 9 de setembre.

Des del punt de vista del contingut, la proposició pretén també fer front a un problema general que afecta sectors amplis de la població, a través d'una proposta que obligui els poders públics a fomentar l'habitatge protegit. S'inclouen mesures com ara la construcció de 70.000 habitatges en els propers cinc anys, augmentar els ajuts a la compra i crear un pla territorial sectorial de l'habitatge, entre d'altres. Cal destacar que el seu impuls va procedir directament d'un partit polític (l'organització juvenil d'ERC). L'opció d'utilitzar la iniciativa legislativa popular per presentar una proposició de Llei en comptes de fer-ho a través del grup parlamentari, via més directa i senzilla des del punt de vista procedimental,

pretén suscitar una major mobilització en la societat i a través d'aquesta presentar una iniciativa davant la cambra amb el plus de legitimitat que dóna el suport dels ciutadans. Des del punt de vista de la seva tramitació parlamentària, el fet que hagi estat promoguda per un partit polític formalment no altera els tràmits establerts, però substancialment la situació de la iniciativa és diferent de quan és presentada per organitzacions socials no presents a la cambra, perquè materialment els seus promotors sí que són presents a la cambra, com a diputats o grup parlamentari, i poden utilitzar les eines que el Reglament parlamentari els dóna en el procediment legislatiu. És a dir, poden intervenir en la presa en consideració, presentar esmenes, discutir el contingut de la proposició, etc., tràmits que estan vedats a la comissió promotora de la iniciativa legislativa popular com a tal.

Un cop analitzades les diferents iniciatives legislatives d'origen popular tramitades durant la VI legislatura al Parlament de Catalunya, com a valoració general es pot concloure que les propostes presentades han tractat de cobrir la inactivitat del legislador en sectors de la realitat social considerats mancats de regulació o necessitats de reformes en el seu règim jurídic i, per tant, han dut a terme una funció de complement de l'actuació dels partits polítics i grups parlamentaris i d'increment del caràcter plural de la institució parlamentària. L'impacte en la legislació de les iniciatives presentades ha estat divers però perquè també ho és l'estadi de la seva tramitació. Si més no, si ens fixem en la presa en consideració, fase que dóna una primera aproximació sobre la predisposició dels grups parlamentaris en relació amb la regulació proposada, veurem que aquesta és positiva, atès que les dues que s'han sotmès a aquest tràmit l'han superat positivament (deixant de banda ara el supòsit anòmal del resultat final de la iniciativa per a la prohibició de la incineració de residus). Pel que fa a la transcendència davant l'opinió pública, en els dos casos on ha tingut lloc la presa en consideració de les proposicions d'iniciativa popular s'ha generat un debat públic en la cambra, amb ressonància en els mitjans de comunicació, sobre qüestions desateses per les forces parlamentàries, que es veuen obligades a pronunciar-se públicament sobre determinades qüestions d'interès general. Finalment, cal acabar remarcant que la pràctica d'aquesta institució mostra que el contingut de les iniciatives proposades no pot ser qualificat de demagògic, manipulador o desestabilitzador de les institucions de democràcia representativa, que són algunes de les raons al·legades de vegades en contra d'aquest instrument participatiu. ■