

La iniciativa legislativa popular en el context espanyol. Referència especial a la Llei catalana

Maria Jesús Larios

Directora d'Afers Socials i Relacions amb el Parlament del Síndic de Greuges

Voldria començar fent una consideració des del punt de vista històric i doctrinal: ens trobem davant d'una norma que constitueix un avenç molt important en la regulació de la LLP i que és pionera en l'àmbit estatal pel que fa tant a la regulació estatal com a la de les comunitats autònomes en uns àmbits determinats, tal com veurem més endavant.

Abans de començar amb la regulació específica d'aquesta institució, cal fer referència a la manera com tradicionalment els mecanismes de participació directa, des del triomf de l'estat liberal de la Revolució Francesa, ja apareixen com a mecanismes antagònics en la democràcia representativa, que és la que acaba triomfant com a sistema d'organització del poder. És a dir, des del principi –quan la democràcia representativa triomfa a l'estat liberal, que primerament no és democràtic, sinó estat liberal. Ja sabem que el sufragi és molt restringit i hi ha plantejaments que apareixen històricament, cíclicament, amb una necessitat més o menys intensa de complementar aquest sistema que hem organitzat sota la democràcia representativa. Per exemple, hi ha tres moments en els quals es planteja de manera especialment intensa i que és interessant destacar en aquesta discussió.

El primer, des de l'origen de l'estat liberal. Des d'aquest primer moment, hi ha la discussió amb relació al posicionament de Rousseau: la llei com a manifestació de la voluntat general i en tant que manifestació de la voluntat general, en la seva formació no hi ha d'haver intermediaris. Els plantejaments del contracte social. Llavors, també hi ha la discussió de l'altre teòric de l'estat liberal, Montesquieu, que defensa el contrari, que aquests són uns plantejaments idealistes, absolutament inviables. I no solament inviables des del punt de vista pràctic, sinó també des de la diferent capacitat d'electors i representants. De fet, als electors no se'ls reconeix la capacitat d'exercir aquesta funció. Aquests plantejaments van tenir la seva evolució, tot i que no ens hi aturarem. Malgrat això, aquesta discussió d'antagonisme entre democràcia representativa i directa ja va tenir uns primers reflexos en la Constitució del 1793, la constitució jacobina, que ja recull algunes institucions de la democràcia directa com a complement de la democràcia representativa.

Hi ha un gran salt històric quan es produeix aquesta discussió en el constitucionalisme d'entreguerres. En aquest període, hi destaca la Constitució alemanya de Weimar. És un



Maria Jesús Laríos

Professora de Dret Constitucional de la UB i doctora en Dret per la mateixa universitat.

Estada de recerca a Heidelberg per estudiar temes de participació política i procediment legislatiu, amb la finalitat d'elaborar la tesi doctoral sobre participació ciutadana en l'elaboració de la llei, publicada com a monografia pel Congrés dels Diputats, l'any 2003.

Diverses publicacions en matèria de dret parlamentari sobre aspectes relatius al funcionament de les cambres i la seva organització.

Una altra línia de recerca ha estat el dret a l'educació i, més recentment, el dret d'estrangeria.

Des de fa dos anys és directora d'Afers Socials i Relacions amb el Parlament del Síndic de Greuges. Des d'aquesta àrea es tramiten les queixes i les actuacions del Síndic que afecten el dret de participació política.



constitucionalisme d'entreguerres que es planteja en aquesta Constitució i que influeix en altres constitucions d'aquest període. Té una forta part en el parlament, en el parlamentarisme, però, a més a més, hi ha una democràcia directa que es recull en referèndums, en iniciatives populars i en altres mecanismes participatius. Això influeix en la Constitució austríaca del 1920 i també en l'espanyola, de la Segona República, del 1931, que recull tant la iniciativa popular com el referèndum sobre lleis aprovades pel Parlament. Per tant, recull un decàleg important d'institucions de democràcia participativa, de democràcia directa, com a complement de la democràcia representativa.

Evidentment, per raons alienes al que estic plantejant, aquestes constitucions van fracassar, tant la Constitució de Weimar com l'espanyola de la Segona República, i es desconeix quina n'hauria estat l'evolució. Els esdeveniments històrics van anar per una altra banda, però, tot i així, fou una gran discussió en aquest àmbit. Per exemple, a la Constitució alemanya posterior a la Segona Guerra Mundial, l'actual Llei fonamental de Bonn, no s'hi estableix cap instrument de democràcia directa, ni iniciativa popular ni referèndum més enllà del que dóna la possibilitat de modificar les fronteres dels *lands*. El fet de no establir cap instrument és també una reacció al possible fracàs del règim instaurat de la República de Weimar.

Com a tercer moment històric, hi ha les constitucions dels anys setanta. Durant els anys setanta, per la influència dels moviments democratitzadors del 1968, en alguns països hi ha una certa ideologia participativa, s'hi planteja l'increment de la participació ciutadana en els assumptes públics com una de les necessitats de les democràcies.

Un reflex d'aquesta ideologia participativa són les constitucions sorgides d'estats de règims autoritaris, com ara l'espanyola i la portuguesa. Es tracta de constitucions que recullen clarament drets participatius. El dret de participació política, que assumim que es troba en l'article 23 i que és un dret fonamental, no és present en la majoria de constitucions europees. No es reconeix un dret de participació. És una novetat relativa. A la Constitució portuguesa també s'hi reconeix com a principi fonamental de l'Estat, com a principi rector i com a dret fonamental. Per tant, aquestes dues constitucions ja assumeixen aquesta certa ideologia participativa. Simplement, volia mostrar-vos que aquest debat ja ha existit sempre.

La Constitució que avui analitzem i la iniciativa legislativa popular s'han de distingir molt clarament del que són les institucions de la democràcia directa. És a dir, la iniciativa legislativa popular es troba a l'article 23, és una institució de democràcia directa des del punt de vista jurídic, però té una naturalesa molt diferent del que és la institució de democràcia directa per definició, que és el referèndum. A mi m'agrada considerar la ILP com

La nova Llei constitueix un avenç molt important en la regulació d'aquesta institució de democràcia participativa i és pionera en l'àmbit estatal en alguns dels seus continguts

una institució de democràcia participativa, per distingir-la de les institucions de la democràcia directa. No solament perquè els seus efectes són clarament diferents, sinó també perquè evitem que, en regular la institució de la iniciativa legislativa popular, s'hi apliquin unes prevencions determinades, uns límits determinats que, en el fons, no té sentit aplicar a la ILP, sinó que són pensats més aviat per al referèndum. Parlo de límits a institucions de democràcia directa, en què els ciutadans es pronuncien

de manera decisòria sobre alguna qüestió determinada, tingui efectes consultius o no. En el referèndum, però, hi ha una decisió final.

En les audiències als ciutadans del Parlament a què abans es feia referència, en les quals els ciutadans, per mitjà de diferents tècniques, proposen una mesura al poder públic o donen la seva opinió en el procés de presa de decisions, aquests ciutadans no prenen mai la decisió. No tenen cap mena de poder decisor i això és un element diferenciador molt important de les institucions de la democràcia directa. És molt diferent l'efecte que poden tenir un referèndum i una iniciativa legislativa popular. Per tant, no hi apliquem els mateixos límits, els mateixos criteris.

Pel que fa a la regulació a l'Estat i a les comunitats autònomes, amb una referència especial a les setze comunitats autònomes restants, destacaré allò que pot ser o podia ser aleshores una novetat i que ara ja no ho és. Em referiré una mica més a la regulació estatal, que va tenir una influència molt gran en les regulacions autonòmiques i, després, en la Llei catalana de l'any 2006.

La Constitució espanyola té un cert reconeixement de participació i, entre altres qüestions, estableix la iniciativa legislativa popular en l'article 87.3. Bé, la mateixa revisió



de l'article 87.3 ja ens demostra que és una regulació bastant restrictiva pel que fa a les matèries que exclou de la iniciativa legislativa popular. És a dir, una de les qüestions clau en una iniciativa que regula la iniciativa legislativa popular és que les matèries excloses no siguin tantes que el que en resti difícilment motivi el ciutadà per presentar una iniciativa.

L'article 87.3 exclou les matèries pròpies de la llei orgànica: desenvolupament directe de lleis fonamentals, règim natural general, estatuts d'autonomia i altres matèries reservades a la llei orgànica. Exclou les lleis tributàries de caràcter internacional i la prerrogativa de gràcia. Excepte aquesta darrera, que no pot despertar grans passions, la resta de matèries, especialment les reservades a lleis orgàniques, precisament són matèries que afecten directament els drets dels ciutadans. Per tant, no s'entén gaire bé per què s'exclou, tenint en compte els efectes que té la iniciativa legislativa popular. Una cosa és un referèndum, en què un pot estar d'acord a excloure'n determinades matèries, i l'altra, plantejar una proposta que no solament ha de passar tota la recollida de signatures, sinó que, a més a més, la cambra la pot prendre en consideració o no, rebutjar-la en el debat de la totalitat o no, etc.

No té gaire explicació i, de fet, això s'observa molt en l'exposició de motius de la llei estatal de regulació de la iniciativa legislativa popular, en què s'estan aplicant límits propis del referèndum. És a dir, el legislador de la llei orgànica 3/1984 diu específicament en l'exposició de motius: "La regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge, asimismo, las limitaciones propias de este instituto derivada de las enseñanzas históricas que demuestran la facilidad con que el recurso del pronunciamiento popular directo puede servir de cauce para manipulaciones demagógicas o incluso para intentar legitimar con un supuesto consenso popular lo que no es sino lo que es en sustancia la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría." El fet que això ho pugui fer una proposta davant de la cambra sembla bastant estrany. Per tant, el que s'observa és aquesta contaminació, entre cometes, dels límits de les institucions de democràcia directa.

La regulació de la iniciativa legislativa popular en l'àmbit estatal, i també la Constitució, estableix un límit de 500.000 signatures. La regulació, posteriorment, al marge de recollir aquesta disposició a la llei orgànica, estableix unes causes d'inadmissió molt àmplies, com, per exemple, la manca d'homogeneïtat de la proposta, quan tots sabem que no és una exigència que es demani a la resta de proposicions de llei. La famosa llei d'acompanyament, que hem de celebrar i per a la qual estan intentant limitar-ne l'ús, és "un atentado clamoroso" a l'homogeneïtat. Per tant, s'està exigint al ciutadà, que precisament és qui és fora i qui té menys mecanismes per garantir aquesta homogeneïtat, quelcom que no s'exigeix a les altres iniciatives.

Després de la regulació de la ILP en l'àmbit estatal, a banda de les causes d'inadmissió, s'estableix una regulació que, pel que fa al procediment, és molt similar a la catalana i, per tant, no tindria tant d'interès un procés de recollida de signatures, unes garanties de la lega-

litat tant de procediment com de l'autenticitat de les signatures, un procediment per garantir una mica l'adequació del procés. El que sí que cal destacar és que en la Llei orgànica estatal –com havia fet fins ara la catalana i com feien moltes autonòmiques–, una vegada la Comissió Promotora havia recollit les seves signatures i presentava la iniciativa a la mesa del Parlament (i tenia la sort que fos admesa), aquesta Comissió desapareixia, perquè no tenia cap presència en el debat ni tampoc no podia retirar la iniciativa si se n'havia desvirtuat el contingut. Per tant, la regulació era, en aquests termes generals, molt restrictiva.

A totes les comunitats autònomes, s'observa bastant *seguidisme* de la regulació estatal, com succeeix en molts altres àmbits. Algunes comunitats autònomes reproduïxen directament fins i tot les matèries excloses, quan no tenen competències per aprovar lleis orgàniques. De vegades, aquest *seguidisme* de la regulació estatal és curiós, ja que algunes comunitats fins i tot amplien les matèries excloses. Un bon exemple és la regulació de les Illes Balears, en què apareixen causes molt genèriques i contràries als valors i als principis constitucionals, i a la solidaritat entre els pobles de l'illa. Abans, s'establí la regulació catalana contrària a l'Estatut i a la Constitució. L'admissibilitat és una qüestió que no ha de decidir la Mesa, sinó que s'han d'aplicar les causes i després la cambra ja decidirà si continua la tramitació o no.

Algunes innovacions sí que s'havien fet en algunes comunitats autònomes, com ara la presència de representants de la Comissió Promotora en la tramitació de la iniciativa que feien tant les Illes Balears com Astúries i Aragó, i no ho feia la Llei catalana anterior, la qual no establí la presència de representants de la Comissió Promotora. També en algun cas, com a l'Aragó, hi havia la possibilitat que la Comissió Promotora pogués proposar la retirada del text. Això ja existia en alguna comunitat autònoma.

En aquest marc previ, la Llei catalana anterior també va trigar bastant. De fet, fou de les últimes a aprovar-se. La Llei de la iniciativa popular és del 1995. Per tant, des de l'entrada en vigor de l'Estatut del 1979, passa un bon període de temps durant el qual no es desenvolupa aquesta institució. No s'ha utilitzat, i és que es va posar en marxa bastant tard, entre moltes altres causes, i l'any 2006 es va aprovar la nova Llei. Malgrat que la Llei fos aprovada el 2006, encara no s'havia aprovat l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Per tant, es va aprovar en un context jurídic molt diferent. D'una banda, això és una qüestió molt òbvia, en la mesura que no hi havia una carta de drets, que no es recollia com a dret la iniciativa legislativa popular. De l'altra, la regulació que establí el mateix Estatut s'autolimitava amb referència a la regulació estatal.

Alguna cosa té a veure la regulació estatal amb la que es produeix en l'àmbit autonòmic, en la mesura que és un dret fonamental. Però la regulació anterior restringia més la capacitat d'actuació del legislador català que no pas la que estableix l'Estatut actual del 2006.

Es reconeixen com a drets en l'àmbit de l'Estatut d'autonomia de Catalunya no solament els drets de participació, sinó també el dret a presentar una iniciativa legislativa popular en



el Parlament com a dret dels ciutadans. I també s'estableix una obligació dels poders públics, com en l'antic article 8.2 de l'Estatut del 1979 i l'article 9.2 de la Constitució, de foment de la participació. Una obligació dels poders públics de fomentar la participació. Però ara, actualment, a banda de reconèixer la iniciativa legislativa popular, es reconeix el dret dels ciutadans de Catalunya, als quals és aplicable l'Estatut d'autonomia del 2006, a presentar una iniciativa legislativa popular com a dret reconegut dels ciutadans. I té totes les garanties que preveuen els drets reconeguts de l'Estatut.

Pel que fa a la regulació de la Llei del 2006, quina és la regulació de la iniciativa legislativa popular al Parlament de Catalunya? És un avenç important, i una de les qüestions en les quals el legislador ha portat al límit més ampli que ha pogut les possibilitats de regulació d'aquesta figura en la legitimació activa, la legitimació per presentar una iniciativa legislativa popular. La Llei de la iniciativa legislativa popular legítima no solament –com fan totes, la llei espanyola i la de totes les comunitats autònomes– els més grans de divuit anys a signar una iniciativa legislativa popular, sinó que legitima també l'article 2, paràgraf primer, és a dir, els qui tinguin la nacionalitat espanyola, estiguin inscrits en el cens electoral i estiguin en l'exercici de tots els seus drets polítics.

El segon paràgraf legitima les persones que no estiguin privades dels drets polítics i més grans de setze anys, una de les grans novetats. Primera novetat:

que estiguin inscrites en el padró d'algun municipi de Catalunya. Segona novetat: ciutadans dels estats membres de la Unió Europea o d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega i Suïssa, o que resideixin legalment a Espanya d'acord amb la normativa en matèria d'estrangeria. Es va discutir si una llei autonòmica podia establir aquesta regulació. Per què? Perquè la iniciativa legislativa popular és un dret fonamental (article 23 de la Constitució). L'article 23 de la Constitució està sotmès a la reserva de la llei orgànica. La llei orgànica no és una competència, en termes de distribució competencial, però sí que és una llei que només poden aprovar les Corts Generals. Per tant, la regulació dels elements essencials dels drets de participació aplicats a la ILP, la duu a terme el legislador estatal.

Quina és la llei que regula aquests elements essencials de la ILP? La llei orgànica que regula la iniciativa legislativa popular del 1984 en l'àmbit estatal. Si consultem la llei orgànica esmentada, el primer que diu és "[...] que los ciudadanos inscritos en el censo electoral". Per tant, la regulació catalana pot ampliar els ciutadans que tenen legitimació activa? Jo crec que sí. Perquè el Tribunal Constitucional diu que al legislador orgànic li correspon la delimitació dels aspectes essencials del dret. Però hi convergeix un altre element, el fet que ens trobem davant d'una regulació en què la comunitat autònoma té competència exclusiva: la regulació de les institucions d'autogovern. I estem regulant una institució participativa en el Parlament de Catalunya, cal tenir-ho en compte.

Una de les qüestions més innovadores és que s'han ampliat els titulars en aquest àmbit, ja que es legitima no solament els més grans de divuit anys a signar, sinó també els més grans de setze anys i inscrits en el padró d'algun municipi de Catalunya

Aleshores, el legislador català pot ampliar els titulars en aquest àmbit, en el qual té competència exclusiva i en el qual ha de respectar la regulació essencial del legislador orgànic? Jo crec que sí. És a dir, la regulació essencial, en la mesura que amplia el dret fonamental, en el moment mateix que no el limita està respectant la reserva de llei orgànica. El legislador català, en una institució d'autogovern, en la mesura que sigui una disposició favorable o beneficiosa per a l'exercici del dret, pot ampliar els titulars d'aquest dret fonamental. És una interpretació possible; els titulars queden determinats per la legislació estatal, i això no es pot regular amb la llei orgànica.

La segona qüestió, no exempta tampoc de polèmica i que no deixa de requerir també una interpretació d'acord amb la Constitució, és "estrangers amb caràcter general". Si ens hi fixem, l'article 23 de la Constitució reconeix drets de participació en els assumptes públics de manera directa o indirecta. Fixem-nos en l'article 13 de la Constitució, que és el que regula els drets dels estrangers, i que diu: "Los extranjeros gozarán en España de las libertades que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley". Punt dos: "Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales". Segurament això requeriria una argumentació més àmplia, però des del punt de vista jurídic és defensable. Si bé la iniciativa legislativa s'estableix en l'article 23, com a dret en l'article 13.2 no hi apareix. És a dir, la limitació que l'article 13.2 estableix per als drets de participació política de l'article 23 s'hi ha d'entendre referida. Estic anant en part en contra de la interpretació literal, però en aquest àmbit no ha de ser el més important. El constituent, en excloure els estrangers dels drets de l'article 23, està pensant en el sufragi. Està regulant el sufragi i l'excepció que estableix es refereix únicament i exclusivament al sufragi. Per tant, l'excepció que estableix és: "Salvo lo que atendiendo a criterios de reciprocidad pueda establecerse por tratado o ley del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales".

Per tant, seria anar en contra de l'esperit de la Constitució i altres principis que podrien entrar aquí en joc (principis d'integració, principis de participació, foment de participació) entendre que el legislador admet que pugui haver-hi excepcions, però tota la resta de participació política (iniciativa legislativa popular, altres tipus d'iniciativa) les exclou sense cap possibilitat d'excepcions. Per tant, el constituent estava pensant en el dret de vot de les iniciatives polítiques. És un avenç important des del foment de la participació, i també des d'una altra perspectiva: la integració i l'increment de drets dels estrangers que són residents. Hi ha hagut una àmplia discussió política i és important trobar vies de participació, al marge dels límits que estableix la legislació.

Una altra novetat de la Llei seria reduir de 60.000 a 50.000 el nombre de signatures. No és gaire alt, però en fomenta la reducció. S'estableix una regulació que, amb caràcter general, millora molt tant les condicions del mateix exercici del dret com la mateixa Llei, des del punt de vista de tècnica legislativa. I des del punt de vista de la mateixa regulació de la



Es necessita un mínim de 50.000 signatures per presentar una iniciativa legislativa popular.

Foto: Carles Olona.

institució és molt adequada. Per exemple, la Comissió Promotora de la iniciativa legislativa popular, aquell grup de ciutadans que proposen la iniciativa i recullen les signatures, abans era una institució més o menys alegal. No se sabia quin tipus de funció tenia. Sí que era la que presentava la iniciativa, però no tenia la representació com se li atribueix ara en la Llei. Es reconeix la re-

presentació d'aquella iniciativa als representants de la Comissió Promotora; per tant, després en el Parlament són ells, els membres de la Comissió Promotora, els qui podran comparèixer i retirar-la, i des del punt de vista legal està més garantit.

S'estableix la presentació de la iniciativa legislativa popular per a 50.000 signatures i s'ordena una regulació que, com en l'àmbit estatal, estableix unes matèries excloses. Les matèries excloses són molt poques i ja estan determinades per l'element jurídic. És a dir, s'exclouen les matèries que no siguin competència de la Generalitat i s'exclouen les reservades al Govern, o a la iniciativa o als diputats o als grups parlamentaris: la llei de pressupostos, per exemple, exclosa en la mesura que la iniciativa és reservada al Govern.

S'exclouen en si les matèries tributàries. Aquí hi ha una mica la prevenció de les institucions de democràcia directa, perquè, sincerament, per presentar una iniciativa legislativa popular de matèria tributària, tenint en compte que la cambra la pot aprovar des d'una esmena de la totalitat i rebutjar-la, des del principi podia haver estat un avenç el fet que no hi hagués cap causa material.

Se'n suprimeixen altres, com ara que la llei sigui contrària a l'Estatut i a la Constitució, ja que això pot ser una causa d'inadmissió. Se suprimeix també la manca d'homogeneïtat i se'n manté una que existia com que, per exemple, hi hagi una proposició de llei de la mateixa matèria substancialment igual a la cambra. És a dir, no hi pot haver una iniciativa legislativa popular sobre una matèria respecte de la qual hi hagi un projecte de proposició a la cambra en la mateixa legislatura, i l'única prevenció respecte d'aquesta matèria és que es garanteixi que el projecte de proposició no es presenta després amb ànim obstaculitzador. És a dir, la

Llei diu que no és que no s'hagi tramitat a la legislatura un projecte o proposició de llei similar o igual, si es presenta una iniciativa legislativa popular; el que no pot passar és que després es presenti un projecte de llei amb contingut similar i això faci que es consideri que la iniciativa legislativa popular no es pot admetre. Per tant, aquest podria ser l'efecte obstaculitzador que ja s'havia plantejat respecte de la regulació de la llei estatal.

Pel que fa al control, una vegada presentada i admesa a tràmit, qui admet a tràmit és la Mesa, aplicant les causes establertes, i, si no s'admet a tràmit, hi ha la possibilitat de presentar un recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional per part de la Comissió Promotora, com també en l'àmbit estatal i en totes les comunitats autònomes.

Una vegada admesa a tràmit, hi ha un termini, que també s'amplia, de recollida de les signatures, que passa dels 90 dies d'abans als 120 dies prorrogables a 60 dies més; i aquest temps és el període durant el qual s'han de recollir les signatures i en què intervenen tots els mecanismes als quals també abans feia referència. S'han de segellar tots els plecques que es presentin; la Junta Electoral té unes funcions de garantia i control del procés. En l'àmbit català,

Es dona un pas important per fomentar la participació en general i també per a la integració i l'increment de drets de les persones estrangeres

atès que no hi ha una llei electoral catalana, les funcions de la Junta Electoral, d'acord amb la disposició transitòria, les compleix una junta de control, formada per experts en la matèria, etc. Són els qui compleixen aquestes funcions. I també després, una vegada recollides les signatures, s'ha de garantir que les persones que han signat estan inscrites al cens, o si no poden perquè són menors d'edat, o, si són estrangers, que estan en el padró municipal. És una

funció que atribueix aquest control de legalitat del procés a diferents òrgans, com poden ser l'Institut d'Estadística, la Junta de Control o els mateixos ajuntaments.

Una vegada s'ha produït tot aquest procés, té lloc el debat, la tramitació parlamentària de la proposta, si s'han aconseguit les signatures. Aquí cal fer referència a la regulació que fa el Parlament de Catalunya, no a l'ordenament jurídic català.

Quan es presenta la iniciativa, quan es tramita la iniciativa legislativa, se sotmet als mateixos tràmits que la resta de projectes i proposicions de llei. I el Parlament de Catalunya (també és una novetat) suprimeix la famosa presa en consideració que s'aplicava només a les proposicions de llei i la substitueix per un debat de totes les iniciatives i les proposicions de llei.

En aquest debat de totalitat, quan es tracta d'una ILP, el mateix Reglament del Parlament estableix que la presentació de la iniciativa la faci un representant de la Comissió Promotora. Per tant, això és una presència que abans desapareixia a l'inici de la tramitació parlamentària.

Un representant de la Comissió Promotora, tal com estableix l'article 105, paràgraf segon, del Reglament del Parlament, presenta la proposta que la mateixa Comissió ha



promogut i per a la qual han recollit les signatures. Això és important perquè en el fons permet que siguin presents a la cambra els qui han fet un esforç individual per promoure la participació d'altres mitjançant signatures. Des del punt de vista general, permet la presència a la cambra d'un element que li és aliè, però que presenta una perspectiva que incrementa el pluralisme polític d'aquell moment, perquè és una visió externa que explica la proposta en qüestió, però que s'ha representat al marge dels grups parlamentaris que formen la cambra. La proposta se sotmet a tots els tràmits del procediment legislatiu.

El segon moment en què apareix la possibilitat de la presència de la Comissió Promotora en la tramitació parlamentària és el que estableix la mateixa Llei de la iniciativa legislativa popular; i és el fet que la Comissió Parlamentària que està tramitant el text pugui sol·licitar la compareixença, en la mateixa comissió de representants, de la Comissió Promotora perquè digui quina és la seva posició. El Reglament del Parlament de Catalunya també recull la possibilitat que, en qualsevol projecte o proposició de llei, la Comissió pugui demanar la compareixença de grups o organitzacions socials perquè donin el seu parer sobre un projecte o una proposició de llei que s'estigui tramitant. Respecte a una llei presentada per la iniciativa legislativa popular, ja era possible amb la regulació del Reglament, però la Llei de la ILP estableix que es pugui cridar els membres dels representants de la Comissió Promotora. Aquest és un segon moment també molt important. És gairebé més important la presència de la Comissió Promotora en aquest moment que en el primer. És a dir, en el primer moment de la llei és molt important la presència en el debat de la totalitat, però el text es pot presentar per si mateix, per dir-ho d'alguna manera, perquè el contingut és el que s'ha presentat.

Posteriorment, a la fase de comissió, ja s'han presentat esmenes i se n'ha iniciat la tramitació i, per tant, la posició dels membres de la Comissió Promotora pot ser important. La seva presència per posicionar-se, perquè els grups parlamentaris sàpiguen que els que han proposat la llei la volen d'una manera determinada o que s'ha de canviar en un sentit determinat perquè la Comissió no hi està d'acord. Quan el text segueix la seva tramitació, la possibilitat que la Comissió Promotora pugui sol·licitar la retirada del text, abans que es produeixin les votacions finals, també és important. En el Reglament del Parlament s'aplica la regla general i la possibilitat de sol·licitar la retirada del text abans de la votació final al ple o en comissió, si és una comissió amb competència legislativa plena i es legitima la Comissió Promotora perquè pugui sol·licitar-la. Només cal recordar l'experiència poc reeixida de la llei, proposada per ILP, de prohibició de la incineració de residus i que va acabar aprovada pel Parlament com a Llei de la regulació de la incineració de residus.

L'últim element important o diferencial de la tramitació de les iniciatives legislatives populars en la tramitació parlamentària és que el Reglament del Parlament de Catalunya exclou les iniciatives legislatives populars d'una institució pròpia del dret parlamentari: la caducitat parlamentària. És a dir, quan es presenta la iniciativa, si es dissol la cambra, la iniciativa legislativa no decau, es pot reprendre i no caduca. Es pot reprendre en la legislatura següent.