

3. TRAMITACIONS EN CURS
- 3.01. PROJECTES I PROPOSICIONS DE LLEI
I ALTRES PROPOSTES DE NORMA
- 3.01.02. PROPOSICIONS DE LLEI

— **Proposició de llei de modificació de l'article 14 de la Llei 1/2006, del 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular**

Tram. 202-00013/10

Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals

A LA PRESIDENTA DEL PARLAMENT

La Comissió d'Afers Institucionals, en la sessió tinguda el 4 de juny de 2014, ha estudiat el text de la Proposició de llei de modificació de l'article 14 de la Llei 1/2006, del 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular (tram. 202-00013/10), l'Informe de la Ponència i les esmenes i els vots particulars presentats pels grups parlamentaris.

Finalment, d'acord amb el que disposa l'article 109.5 i 6 del Reglament del Parlament, i recollint les modificacions aprovades per la Comissió, ha acordat d'establir el dictamen següent:

LLEI DE MODIFICACIÓ DE LA LLEI 1/2006, DEL 16 DE FEBRER, DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

EXPOSICIÓ DE MOTIUS

En l'actualitat, tant la comunitat jurídica com la política reconeixen la iniciativa legislativa popular com un mecanisme de participació ciutadana en l'activitat legislativa, entenent per això la capacitat que determinats ordenaments jurídics donen a un conjunt de ciutadans per tal que puguin activar i instar la discussió, amb la possibilitat que se'n derivi l'aprovació d'una llei.

La iniciativa legislativa popular és un valor afegit al sistema de democràcia parlamentària, ja que la complementa i la fa més rica, per tal com permet que determinades demandes socials que, per les raons que sigui, no queden recollides en l'agenda política puguin arribar al Parlament, puguin ésser-hi discutides i, en última instància, aprovades.

Des de fa anys, els estudis sobre democràcia i crisi de representació tendien a subestimar la democràcia directa. No obstant això, en els últims temps i, especialment, des del sorgiment del fenomen anomenat *moviment 15-M*, s'ha fet palesa la necessitat que les institucions polítiques evolucionin cap a nous mecanismes de participació si no volen caure en el descrèdit

absolut davant dels ciutadans. L'expressió de la sobania popular per mitjà de la representació exclusiva dels partits polítics, sense cercar alternatives fora d'aquest marc a la crisi de representació, és un model esgotat.

Malgrat que en els últims temps aquesta necessitat de recerca de nous models és més incisiva, en diverses ocasions els diferents grups polítics ja han manifestat la voluntat d'acostar més l'acció política als ciutadans. Una d'aquestes ocasions va ésser quan es va impulsar i aprovar la Llei 2/1995, del 23 de març, de la iniciativa legislativa popular, i posteriorment, la Llei 1/2006, del 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular, la qual recollia tota l'experiència acumulada durant la vigència de la Llei 2/1995 i les manifestacions fetes per les entitats impulsores, que durant aquells anys van anar fent aportacions que van permetre una millora legislativa substancial.

Així doncs, des de l'any 1995 han estat vint-i-sis les iniciatives legislatives populars que el Parlament de Catalunya ha tramitat. Quan la iniciativa legislativa popular és acceptada a tràmit per l'òrgan legislatiu, s'obre un termini per a presentar-hi esmenes a la totalitat. Aquestes esmenes a la totalitat signifiquen el posicionament tecnicopolític respecte a l'oportunitat o no de tramitar la iniciativa. Un cop finit aquest termini, la iniciativa legislativa popular resta pendent d'ésser debatuda en sessió plenària.

Segons l'article 72 del Reglament del Parlament, l'ordre del dia del Ple és fixat pel president del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus. És a dir, són aquestes dues institucions les que determinen la inclusió dels assumptes en l'ordre del dia de les sessions plenàries.

Per tant, quan es produeix la comunicació de la comprovació i el recompte de les signatures, i la Mesa del Parlament accepta a tràmit la iniciativa i la publica en el *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya*, la titularitat de la iniciativa passa a ésser de la cambra. Des d'aquell moment, la comissió promotora en perd el control i, per tant, són el president i la Junta de Portaveus els qui decideixen la conveniència o no de debatre la iniciativa en el Ple. És a dir, els promotors de la iniciativa queden a l'expectativa dels criteris d'oportunitat dels òrgans de govern parlamentaris, a diferència del que pot succeir en les proposicions de llei, ja que, tal com determina l'article 27 del Reglament del Parlament, la Junta de Portaveus està constituïda pels portaveus dels grups parlamentaris, i són aquests els qui, en virtut de l'article 72 del Reglament, fixen l'ordre del dia del Ple. Per tant, és el mateix portaveu del grup qui pot donar trasllat al president i a la resta de la Junta la necessitat o l'interès del col·lectiu que representa sobre la inclusió d'un determinat assumpte en la següent sessió plenària, fet que no passa en el cas de la iniciativa legislativa popular, que es troba desproveïda de representació davant aquests òrgans decisoris.

Amb aquesta llei s'intenta fer un pas més enllà demostrant que la participació ciutadana és una peça clau en el funcionament del sistema democràtic i que el Parlament de Catalunya creu en aquest paper decisiu que té el ciutadà. Per això es proposa d'incloure la necessitat de fixar un termini de quatre mesos, per tal que les iniciatives legislatives, un cop hagin finit els tràmits parlamentaris pertinents, siguin incloses automàticament en l'ordre del dia de la sessió plenària i, d'aquesta manera, no es deixi llur inclusió a l'arbitri dels òrgans de govern del Parlament.

D'altra banda, l'experiència de tramitació de les iniciatives legislatives populars també posa en relleu la necessitat de reforçar la intervenció dels promotors en el debat de totalitat, com també en la tramitació posterior de les iniciatives que superin aquest debat. Per això, aquesta llei reconeix als promotors noves facultats d'actuació i intervenció, especialment en el treball de les comissions legislatives.

Un altre aspecte que és important d'aclarir a l'efecte de la tramitació de les iniciatives legislatives populars és el de l'eventual afectació del pressupost vigent en el moment de llur tramitació. Per tal d'evitar que això pugui impedir la tramitació de la iniciativa, es proposa la inclusió d'un mecanisme automàtic per a diferir l'entrada en vigor de la llei a l'exercici pressupostari següent.

Una altra novetat destacable és que estén la funció d'assessorament que els serveis jurídics del Parlament ja feien respecte a les comissions promotores a totes les fases de la tramitació de la iniciativa, i no només a la fase de presentació, com actualment estableix la llei.

Finalment, cal destacar la novetat que significa el fet d'establir que el Parlament dicti, en el termini de sis mesos a comptar de la publicació d'aquesta llei, les instruccions pertinents per a garantir l'aplicació de la signatura electrònica a la presentació de les iniciatives populars. Amb el compliment d'aquest requisit, es facilita notablement l'exercici d'aquest dret de participació ciutadana.

Aquesta llei consta de quatre articles, una disposició transitòria i una disposició final. Els quatre articles modifiquen l'article 14 i la disposició addicional primera de la Llei de la iniciativa legislativa popular i hi afegeixen dues disposicions addicionals i una disposició final.

ARTICLE 1. MODIFICACIÓ DE L'ARTICLE 14 DE LA LLEI 1/2006

Es modifica l'article 14 de la Llei 1/2006, del 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular, que resta redactat de la manera següent:

«Article 14. Tramitació de la proposició de llei

»1. La tramitació parlamentària s'ha de fer d'acord amb el que estableixen els preceptes del Reglament del Par-

lament que regulen el procediment legislatiu, sens perjudici de les especialitats que especifica aquesta llei.

»2. El debat de totalitat de la proposició de llei ha de tenir lloc en el termini de quatre mesos a comptar de l'endemà de la comunicació de la Junta Electoral a la Mesa del Parlament a què es refereix l'article 12.3. La Mesa del Parlament ha de comunicar a la comissió promotora les dates d'inici i de finiment del termini.

»3. Si en el debat es defensen esmenes a la totalitat, el representant de la comissió promotora té dret a intervenir després que ho hagin fet els grups parlamentaris que han presentat esmenes. Aquests grups parlamentaris poden tornar a intervenir després que ho hagi fet el representant de la comissió promotora.

»4. Un cop tingut el debat de totalitat, si s'aprova de tramitar la iniciativa legislativa, la comissió promotora pot participar en la tramitació davant la comissió parlamentària corresponent per mitjà de les actuacions següents:

»a) Ésser escoltada en els termes que el Reglament del Parlament estableix per a les compareixences de les organitzacions i els grups socials, abans que s'obri el període de presentació d'esmenes a l'articulat.

»b) Proposar compareixences de persones i entitats en el tràmit a què es refereix la lletra a. Aquestes compareixences han d'ésser sotmeses a votació de la comissió legislativa corresponent.

»c) Designar un representant perquè assisteixi a la primera reunió de la ponència nomenada per la comissió.

»d) Participar, per mitjà del seu representant, en les reunions de la ponència per a assessorar-la quan aquesta li ho requereixi.

»5. Un cop dictaminada la proposició de llei en comissió, el debat en el Ple comença amb la intervenció dels promotors de la iniciativa.

»6. Els serveis del Parlament han de facilitar a la comissió promotora la informació i la documentació que tingui relació directa amb la iniciativa legislativa o amb la seva tramitació. Així mateix, els serveis jurídics del Parlament han d'assessorar la comissió promotora amb relació al compliment dels requisits formals durant tota la tramitació de la iniciativa legislativa. El representant de la comissió promotora ha de presentar les sol·licituds d'informació i assessorament davant la Secretaria General del Parlament.

»7. Als efectes del que estableixen els apartats anteriors, la comissió promotora ha de designar un representant i un suplent mitjançant un escrit adreçat a la mesa de la comissió. El representant i el suplent han d'ésser membres de la comissió promotora.

»8. La comissió promotora pot fer arribar a la Mesa del Parlament propostes o queixes relatives a la tramitació de la iniciativa. La Mesa, una vegada escoltada

la Junta de Portaveus, ha de respondre a la comissió en el termini de quinze dies a partir de la recepció de les dites propostes o queixes.»

ARTICLE 2. MODIFICACIÓ DE LA DISPOSICIÓ
ADDITIONAL PRIMERA DE LA LLEI 1/2006

Es modifica la disposició addicional primera de la Llei 1/2006, que resta redactada de la manera següent:

«Primera. Signatura electrònica en la presentació de la iniciativa

»El Parlament, per tal de facilitar la signatura electrònica en la presentació de la iniciativa legislativa popular, ha de dictar les instruccions pertinents per a garantir l'eficàcia i la seguretat d'aquest mitjà telemàtic en el termini de sis mesos a comptar de la publicació d'aquesta llei.»

ARTICLE 3. ADDICIÓ DE DUES DISPOSICIONS
ADDITIONALS A LA LLEI 1/2006

S'afegeixen dues disposicions addicionals, la tercera i la quarta, a la Llei 1/2006, amb el text següent:

«Tercera. Afectació pressupostària

»1. Si la proposició de llei pot implicar un augment de crèdits o una disminució d'ingressos amb relació al pressupost vigent en el moment de la seva tramitació parlamentària, la llei resultant de la iniciativa legislativa popular no pot entrar en vigor, en la part que comporti la dita afectació pressupostària, fins a l'exercici pressupostari següent o, si escau, fins a un altre de posterior, si així ho determina la mateixa proposició de llei.

»2. Als efectes del que estableix l'apartat 1, la Mesa del Parlament ha de trametre la iniciativa legislativa popular al Govern perquè es posicioni sobre els seus efectes econòmics en el termini de vuit dies.

»3. Si el Govern considera que es produeix afectació pressupostària, la Mesa del Parlament ha d'admetre a tràmit la proposició de llei en els termes que estableix l'apartat 1. Si el Govern no es pronuncia en el termini de vuit dies, el silenci s'entén en el sentit que no hi ha afectació pressupostària.

»Quarta. Criteris per al còmput del termini per a tenir el debat de totalitat

»1. Si el termini a què es refereix l'article 14.2 fineix entre períodes ordinaris de sessions, el debat de totalitat ha d'ésser inclòs en l'ordre del dia del primer ple ordinari del període de sessions següent.

»2. Si el termini a què es refereix l'article 14.2 fineix quan el Parlament està dissolt, es rehabilita automàticament un nou termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la constitució del nou Parlament. En aquest cas, la Mesa del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus, ha d'obrir un nou termini de presentació d'esmenes a la totalitat.»

ARTICLE 4. ADDICIÓ D'UNA DISPOSICIÓ FINAL
A LA LLEI 1/2006

S'afegeix una nova disposició final primera a la Llei 1/2006. Les antigues disposicions finals primera i segona passen a ésser, respectivament, la disposició final segona i la disposició final tercera. La nova disposició final primera té el text següent:

«Primera. Modificació del Reglament del Parlament

»D'acord amb el principi d'autonomia parlamentària, el Parlament ha de fer les modificacions necessàries en el seu Reglament per tal que la tramitació de les iniciatives legislatives populars es faci d'acord amb el que estableix aquesta llei. També ha d'adoptar les mesures necessàries per a difondre el contingut de les iniciatives legislatives populars i per a promoure la participació ciutadana durant llur tramitació parlamentària.»

DISPOSICIÓ TRANSITÒRIA. TERMINI PER A LA
SUBSTANCIACIÓ DE LES INICIATIVES LEGISLATIVES
POPULARS QUE ESTAN EN TRÀMIT EN EL MOMENT
DE L'ENTRADA EN VIGOR D'AQUESTA LLEI

1. Les iniciatives legislatives populars que estiguin en disposició d'ésser objecte d'un debat de totalitat en el Ple del Parlament en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta llei s'han de substanciar en el termini de sis mesos a comptar de l'endemà de la seva entrada en vigor. A les iniciatives que ja hagin superat el debat de totalitat, se'ls aplicarà el que estableix aquesta llei d'acord amb llur estat de tramitació.

2. En el còmput del termini a què es refereix l'apartat 1 només es tenen en compte els períodes ordinaris de sessions.

DISPOSICIÓ FINAL. ENTRADA EN VIGOR

Aquesta llei entra en vigor l'endemà d'haver estat publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Palau del Parlament, 4 de juny de 2014

El secretari de la Comissió El president de la Comissió
Celestino Corbacho i Chaves Sergi Sabrià i Benito

Esmenes reservades per a defensar en el Ple

1 ESMENA NÚM. 1

De modificació

GP d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa (3)

«La Comissió Promotora passarà a formar part de la Comissió Parlamentària que tramita aquella iniciativa legislativa amb veu però sense vot. Com a tal tindrà dret a intervenir formulant preguntes o demanant aclariments, en els mateixos termes que els grups parlamentaris.»

2 ESMENA NÚM. 2
De modificació
GP Socialista (1)

«En tot cas, el membre designat ha de poder assistir a les sessions i formular preguntes o demanar aclariments en les compareixences de les organitzacions i els grups socials interessats que la comissió parlamentària hagi acordat que compareguin.»

3 ESMENA NÚM. 7
D'addició
GP d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa (4)

S'addiciona un nou article 15bis, a l'article 15 de la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular, que queda redactat de la manera següent:

«15bis. En cas de que la proposició de llei presentada per iniciativa legislativa popular sigui rebutjada en el debat a la totalitat, o la tramitació no acabi amb l'aprovació d'una llei, les signatures recollides seran considerades vàlides per demanar una consulta popular mitjançant votació segons allò que s'estableix en la llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana. Per a que així sigui cal que la Comissió Promotora hagi fet constar, de manera clara, en el plec de recollida de signatures de la iniciativa legislativa ciutadana, que la signatura també comporta la petició de consulta popular si finalment la tramitació no conclou en l'aprovació d'una llei, indicant literalment el text de la pregunta a sotmetre a votació popular.»