

Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo:
posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea

ISABEL BÁEZ LECHUGA



Derecho Público

ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA
EUROPEA EN EL CONTEXTO DE UN EQUILIBRIO
INSTITUCIONAL COMPLEJO:
POSIBLES EFECTOS DINAMIZADORES DE LA DEMOCRACIA A
PARTIR DE LA INTRODUCCIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA
EN LA UNIÓN EUROPEA

CONSEJO ASESOR DE LA COLECCIÓN DE DERECHO PÚBLICO

Directora

Yolanda Gómez Sánchez

Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia,
Catedrática Jean Monnet de la Unión Europea

Eugeni Gay Montalvo, abogado.

Elisa Pérez Vera, Catedrática de Derecho Internacional Privado de la UNED.

Manuel Aragón Reyes, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

Vicente Gimeno Sendra, Catedrático de Derecho Procesal de la UNED.

Doctora Tania Groppi, Catedrática de Derecho Público de la Universidad de Siena.

Doctor Nuno Piçarra, professor of EU Justice and Home Affairs Law de la Nova Universidad de Lisboa.

Enrique Arnaldo Alcubilla, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.

Francisco Balaguer Callejón, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático Jean Monnet, ad personam, de la UE.

Teresa Freixes Sanjuán, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona y Catedrática Jean Monnet, ad personam, de la UE.

José María Gil-Robles Gil-Delgado, Catedrático Jean Monnet, ad personam, de la UE y Presidente de la Fundación “Jean Monnet pour l’Europe.

Miguel Recuerda Girela, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada.

Juan Damián Moreno, Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Autónoma de Madrid.

Fernando Martín Díz, profesor de Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca.

María José Ciáurriz Labiano, Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado de la UNED.

Carlos Fernández de Casadevante Romani, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

Miguel Ángel Collado Yurrita, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario y Rector de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Diego Manuel Luzón Peña, Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Alcalá de Henares.

Emilio Jiménez Aparicio, abogado.

José Suay Rincón, Catedrático de Derecho Administrativo y Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Antonio Torres del Moral, Catedrático Emérito de Derecho Constitucional de la UNED.

Andrés Betancor Rodríguez, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO
DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA
EN EL CONTEXTO DE UN EQUILIBRIO
INSTITUCIONAL COMPLEJO:
POSIBLES EFECTOS DINAMIZADORES
DE LA DEMOCRACIA A PARTIR
DE LA INTRODUCCIÓN DE LA INICIATIVA
CIUDADANA EN LA UNIÓN EUROPEA

ISABEL BÁEZ LECHUGA



AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
MADRID, 2016

Primera edición: mayo de 2016



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional, (CC BY-NC-ND 4.0).

En la página web de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, www.boe.es, apartado de *publicaciones*, se incluyen las instrucciones para envío de originales, normas para su presentación y modelo de solicitud de publicación en esta colección que el autor deberá cumplimentar.

© Isabel Báez Lechuga
© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

NIPO: 007-16-086-7
ISBN: 978-84-340-2305-5
Depósito legal: M-14690-2016

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

*Detrás de este proyecto se halla mucha gente.
Sin embargo, el agradecimiento más profundo es para mis padres.
A mi madre. Por hacerme llegar hasta aquí.
Y, sobre todo a Erwin Wetzel, por su constante apoyo y su paciencia infinita.*

ÍNDICE

	Páginas
PRÓLOGO	13
ABREVIATURAS	17
GRÁFICOS	19
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	21
CAPÍTULO 2. DEMOCRACIA Y UNIÓN EUROPEA	
2.1 Historia del debate ideológico que cubre la democracia directa	29
2.2 La democracia en la UE	34
2.3 Democracia y legitimidad: un lastre de la Unión	39
2.4 La sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de 30 de junio de 2009: ¿crítica o referencia?	58
CAPÍTULO 3. INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA	
3.1 Historia concreta de la Iniciativa Ciudadana Europea	73
3.2 La democracia directa en el contexto político	76
3.3 Iniciativa Ciudadana Europea: perspectiva comparada	81
3.3.1 Comparación por países	86
3.3.1.1 Alemania	88
3.3.1.2 Portugal	89
3.3.1.3 Polonia	90
3.3.1.4 España	92

3.3.1.5	Suiza	97
3.3.1.6	Italia	99
3.3.1.7	Austria	100
3.3.1.8	Estados Unidos	102
3.3.2	Comparación de los elementos característicos	111
3.3.2.1	Signatarios	111
3.3.2.2	Los organizadores	117
3.3.2.3	Limitación material	118
3.3.2.4	Otros	120
3.4	Participación directa en la Unión Europea	121
3.4.1	Foros	123
3.4.2	El Parlamento Europeo	124
3.4.3	La Comisión Europea	126
3.4.4	Otras instituciones	127
3.5	La participación directa en interacción con las instituciones, la sociedad civil y los movimientos sociales	131
3.5.1	Las instituciones	132
3.5.2	Los grupos de interés	140
3.5.3	El papel de los movimientos sociales	146

CAPÍTULO 4. DESARROLLO DEL PROCESO LEGISLATIVO

4.1	Inicio de la visibilidad política	157
4.2	La Convención Europea de 2002-2003	159
4.3	Resolución del Parlamento Europeo de 2009	163
4.4	Libro Verde	165
4.5	La audiencia pública del 22 de febrero	168
4.6	Propuesta de Reglamento	170
4.7	El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones	177
4.7.1	El Comité Económico y Social Europeo	177
4.7.2	El Comité de las Regiones	180
4.8	Tramitación legislativa en el Parlamento Europeo	181
4.9	Tramitación legislativa en el Consejo	203
4.10	Trílogos	205
4.11	Modificación del Reglamento del PE para implementar el Reglamento de la ICE: organización de las audiencias públicas	206
4.12	Comentarios al proceso legislativo	209

CAPÍTULO 5. EL REGLAMENTO 211/2011, DE 16 DE FEBRERO DE 2012

5.1	Del objeto y las definiciones	216
5.2	Requisitos exigidos a los organizadores y firmantes.....	217
5.3	Registro y procedimientos de la iniciativa ciudadana propuesta.....	218
5.4	El número mínimo de firmas por Estado miembro	222
5.5	Verificación y certificación de las declaraciones de apoyo	224
5.6	Presentación de una iniciativa ciudadana y examen de la iniciativa por la Comisión Europea	225
5.7	Audiencia pública.....	228
5.8	Protección de datos personales.....	229
5.9	Responsabilidad y sanciones	230
5.10	Autoridades competentes de los Estados Miembros	230
5.11	Actos delegados.....	231
5.12	Medidas técnicas	234
5.13	Fechas de revisión y aplicación.....	234
5.14	Anexos.....	235
5.15	Valoración de la normativa	238

CAPÍTULO 6. ANÁLISIS VALORATIVO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: MARCO NORMATIVO Y PRESUPUESTOS POLITOLÓGICOS

6.1	Elementos positivos de la ICE.....	240
6.2	Elementos negativos de la ICE: potenciales riesgos que conlleva su introducción.....	251
6.3	La ICE como elemento con capacidad de influencia sobre el entramado institucional de la UE	264
6.4	Argumentos que justificarían que la ICE no va suponer un cambio en el orden institucional del status quo europeo	280
6.5	Recopilación y conclusiones parciales: ¿Por qué la introducción de la ICE no va a suponer un reequilibrio del poder institucional de la Unión y, sin embargo esta es necesaria?	300

CAPÍTULO 7. ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO

7.1	¿Qué dice la experiencia?.....	311
7.2	Iniciativas en curso	316
7.3	Obsoletas	322
7.4	Balance provisional	323

	Páginas
7.5 Posibles reformas de cara a una próxima revisión	328
7.5.1 Medidas informativas o de apoyo directo a los organizadores ..	328
7.5.2 Medidas técnicas	329
7.5.3 Medidas jurídicas	330
7.5.4 Medidas financieras	332
7.6 El procedimiento de la ICE: análisis empírico	334
7.6.1 Registro de la iniciativa (A)	335
7.6.2 Recogida de firmas (B)	335
7.6.3 Con 1 millón de firmas (C)	336
7.6.4 Comunicación de la CE (D)	337
7.6.5 Opciones tras una comunicación negativa (E)	337
7.7 Procedimiento de presentación y tramitación de una ICE: la práctica de los organizadores	339
7.8 Tipología de iniciativas presentadas en función de su contenido	342
 CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES	 345
 BIBLIOGRAFÍA	 351
DOCUMENTOS OFICIALES, FUENTES Y RECURSOS JURÍDICOS	363
ENTREVISTAS Y ARTÍCULOS DE PERIÓDICOS	369
PÁGINAS DE INTERNET	373

PRÓLOGO

I

Al sistema democrático de garantía de los derechos fundamentales y de división de poderes es inherente también la necesidad de crítica permanente que conduzca a su mejora. Este análisis y revisión debe ser constante pero acucia más si cabe en tiempos en que las condiciones de vida de parte importante de los ciudadanos se ven afectadas por una crisis económica en la que concurren además déficits del modelo de organización del poder, institucional y de gobernanza, falta de transparencia e incluso corrupción política y económica.

En el sistema de constitucionalismo multinivel en el que la Unión Europea nos sitúa, esta dinámica se genera además en el doble plano interno y europeo. El Derecho Constitucional europeo se caracteriza por la singularidad de su modelo institucional que aspira a la representatividad y reparto de poder entre ciudadanos, Estados y Unión Europea. El desconocimiento del modelo, su lejanía, su complejidad, la toma de decisiones durante la crisis por organismos no legitimados para ello, y también el discurso político nacional que atribuye las decisiones impopulares exclusivamente a las instancias europeas han agudizado la tradicional acusación de falta de legitimidad del modelo europeo, así como su impopularidad entre los ciudadanos. La complejidad jurídica y funcional del modelo de gobernanza obstaculiza la posibilidad de atribución de responsabilidades por parte del ciudadano, que encuentra dificultades para saber quién está tomando las decisiones en el marco de unas estructuras relativamente opacas. El descontento ciudadano quedó paradigmáticamente reflejado en los resultados de las elecciones europeas de mayo de 2014, que permitieron la consolidación de partidos euroescépticos y la polarización en el seno de la Eurocámara.

II

Una de las importantes respuestas a la crisis económica y sus consecuencias que ha marcado los años 2008 en adelante han sido los movimientos sociales y ciudadanos y la movilización ante las carencias percibidas en las instituciones democráticas tradicionales por los ciudadanos.

A la crisis económica se suma también la crisis de dimensión política, dado que la primera guarda estrecha relación con el modelo de gobernanza económica en su doble condición de modelo cuestionado y en fase de construcción, que desconcierta al ciudadano, que cuestiona quién, cómo y por qué adopta unas medidas impopulares que exigen sacrificios, a menudo con desigual intensidad.

En este contexto surge –en aplicación del artículo 11.4 del Tratado de la Unión Europea (versión Lisboa)– una iniciativa, como es la introducción de la iniciativa ciudadana europea, que se inscribe en el ámbito de las medidas que deben contribuir a canalizar y facilitar la participación de los ciudadanos en la los ámbitos de toma de decisiones, en la iniciativa legislativa europea. El análisis de la efectividad de dicho instrumento en cuanto a este propósito en el contexto actual de equilibrio de poder y sus posibles efectos dinamizadores de la democracia constituyen el origen y el hilo conductor de la investigación que ahora presentamos. Pero no olvida la autora valorar también la posible aportación de la iniciativa ciudadana europea a la construcción del Derecho constitucional europeo. Estos son los dos ejes principales que articulan la investigación realizada.

III

Isabel Báez aborda este trabajo desde una privilegiada atalaya, cuál es su labor de asesora en el Parlamento Europeo, que le ha permitido seguir muy de cerca el procedimiento de introducción de la iniciativa ciudadana europea y sus vicisitudes. La autora describe el camino seguido hasta la aprobación de la misma, y analiza si la misma podrá lograr sus objetivos primordiales de canalizar la voz de los ciudadanos y posibilitar su influencia en la actividad llamada de *agenda setting*.

El análisis se contextualiza sobre el trasfondo de la democracia directa, reivindicación recurrente en estos años, analizando su marco ideológico, cuestionando su necesidad y conveniencia, y sus posibles aplicaciones prácticas.

El estudio concreto de la iniciativa ciudadana europea se enriquece con el análisis comparado de sus elementos contrastándolos con su regulación y diseño en los ordenamientos nacionales. El análisis de los ordenamientos de los Estados de la Unión Europea como elemento que puede y debe contribuir a la construcción del Derecho constitucional europeo deviene premisa metodológica, asumiendo la importancia del Derecho comparado como método de interpretación jurídica¹. En palabras de Francisco Balaguer, no puede obviarse la interacción constitucional entre Unión Europea y Estados miembros en la contribución al análisis y al desarrollo del Derecho constitucional europeo².

La combinación del estudio de la normativa y de su proceso de aprobación con la consulta directa y exhaustiva de las fuentes permite un análisis detallado de la intencionalidad que subyace a la aprobación y aplicación práctica de la iniciativa ciudadana europea.

IV

La permanente actualidad y necesidad de reflexión constitucional sobre las estructuras de poder y participación ciudadana se ha vuelto aún más acuciante ante las consecuencias sociales de una crisis económica de gran calado que en países como España se ha visto además acompañada de un preocupante fenómeno de corrupción política.

Por otra parte, la necesidad de reflexión sobre elementos democráticos nucleares que vayan conformando el Derecho constitucional europeo resulta necesaria para la adecuada construcción del mismo.

Es en este contexto en el que surge la necesidad de investigaciones rigurosas que, partiendo de la preocupación por la salvaguardia y profundización de los mecanismos democráticos y de garantía de los derechos fundamentales, aborden con solvencia el estudio de las medidas que se nos presentan como referenciales en el intento de paliar los problemas planteados, a saber, crisis y debilitamiento de las instituciones democráticas, y necesidad de nuevos instrumentos que encaucen las reivindicaciones ciudadanas y vehiculen la voluntad de participación ciudadana.

¹ P. HÄBERLE, «Métodos y principios de la interpretación constitucional. Un catálogo de problemas», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 13, 2010, pp. 379-411.

² F. BALAGUER CALLEJÓN, «Presentación», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 14, 2010, pp. 10 y ss. Del mismo autor, «Los tribunales constitucionales en el proceso de integración europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007, pp. 327-375 (369 y 370).

En este particular caso, la combinación del estudio teórico con la cercanía al lugar de gestación de la iniciativa ciudadana europea y sus particularidades, aprovechando todas las fuentes al alcance de la autora, aportan un valor añadido al interés que los estudios actuales sobre estas materias presentan. La necesidad de trabajos serios y rigurosos como el que ahora publica Isabel Báez, en el que además se conjugan las dimensiones teórica y práctica, suponen el camino por el que ir construyendo los cimientos del Derecho constitucional europeo.

El origen de esta investigación se halla en los estudios de Máster y Doctorado en Unión Europea cursados por la autora en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), que están arrojando unos excelentes resultados académicos. La dedicación universitaria y el impulso de la Profesora Yolanda Gómez Sánchez, Directora de los mismos, nos está permitiendo a estudiantes y profesores disfrutar de este excelente marco formativo e investigador.

Febrero 2016

CRISTINA ELÍAS MÉNDEZ

ABREVIATURAS

<i>AFCO</i>	<i>Comisión de Asuntos Constitucionales</i>
<i>Afd</i>	<i>Alternative für Deutschland</i>
<i>ALDE</i>	<i>Alianza de Liberales y Demócratas para Europa</i>
<i>ALE</i>	<i>Alianza Libre Europea</i>
<i>AM/AMs</i>	<i>Enmiendas</i>
<i>BCE</i>	<i>Banco Central Europeo</i>
<i>CdR</i>	<i>Comité de las Regiones</i>
<i>CE</i>	<i>Comisión Europea</i>
<i>CESE</i>	<i>Comité Económico y Social Europeo</i>
<i>DOUE</i>	<i>Diario Oficial de la Unión Europea</i>
<i>ECR</i>	<i>European Conservative and Reformist (Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos)</i>
<i>EFD</i>	<i>Europe of Freedom and Democracy (Europa de la Libertad y la Democracia)</i>
<i>GUE</i>	<i>Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea (Gauche Unitaire Européenne)</i>
<i>ICE</i>	<i>Iniciativa Ciudadana Europea</i>
<i>MEP</i>	<i>Member of the European Parliament (Miembro del Parlamento Europeo)</i>
<i>NI</i>	<i>No inscritos</i>
<i>PE</i>	<i>Parlamento Europeo</i>
<i>PETI</i>	<i>Comisión de Peticiones</i>
<i>PPE</i>	<i>Partido Popular Europeo</i>
<i>S&D</i>	<i>Grupo de los Socialistas y Demócratas</i>
<i>TCF</i>	<i>Tribunal Constitucional Federal alemán</i>
<i>TCpE</i>	<i>Tratado por el que se establece una Constitución para Europa</i>
<i>TUE</i>	<i>Tratado de la Unión Europea</i>

■ ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA...

<i>TFUE</i>	<i>Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea</i>
<i>TJUE</i>	<i>Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i>
<i>TTIP</i>	<i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i>
<i>UE</i>	<i>Unión Europea</i>
<i>UKIP</i>	<i>United Kingdom Independence Party</i>

GRÁFICOS

	Páginas
Gráfico 1: Clasificación de la participación directa.....	80
Gráfico 2: Tabla comparada por países.....	105
Gráfico 3: Clasificación de países de tradición débil y fuerte	106
Gráfico 4: Proporciones por países	113
Gráfico 5: Número de campañas por tipo de actor	141
Gráfico 6: Posición resumida de los Grupos del PE respecto a la propuesta de la ICE.....	202
Gráfico 7: Los principales puntos defendidos por la ICE durante el proceso legislativo.....	211
Gráfico 8: Actos delegados y Actos de ejecución	233
Gráfico 9: Conjunto de iniciativas presentadas previas la entrada en vigor de la ICE	313
Gráfico 10: Fases de la Iniciativa Ciudadana Europea	338

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

Lo que empezó siendo una crisis bancaria al otro lado del charco en 2008, se convirtió de inmediato en una profunda crisis económica en el continente europeo, para acabar derivando posteriormente en una crisis social y política (2008-2014). La falta de confianza en los líderes políticos, el creciente hastío ciudadano y las nuevas maneras de resolver el déficit democrático entre gobernantes y gobernados, ha dado paso a una creciente demanda para modificar el sistema¹. La revolución tecnológica de los últimos 20 años ha permitido concebir un sistema de gobernabilidad distinto, una manera de gobierno diferente. Las nuevas posibilidades, junto al descontento generalizado fruto de la crisis económica, han conducido al replanteamiento del *status quo* imperante.

La Unión Europea es al mismo tiempo resultado y catalizador de ese cambio de fuerzas en un mundo donde la acción de uno tiene *efecto derrame*² sobre el resto. La UE es uno de los ejemplos más exitosos de los procesos de integración supranacional que los países, como respuesta, han emprendido para hacer frente a un mundo cada vez más globalizado. La UE, integrada por más de 500 millones de personas³, un 7,3% de la población mundial⁴, es un exponente de cómo la unidad política del Estado-nación ha cedido voluntaria-

¹ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., «La iniciativa ciudadana en la Unión Europea», *Panorama Social*, número 17, Primer semestre 2013

² JENSEN, C. S., Neo-functionalism, en: CINI, M. (ed.), *European Union Politics*, 2.ª edición, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 85-98.

³ Datos Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat>, 22 de enero 2013.

⁴ Datos Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/searc_database, 22 de enero 2013.

mente parte de su soberanía a instituciones supranacionales con el fin de autogobernarse y tomar decisiones más allá del marco nacional. Esas decisiones se han convertido en transformadores de sus realidades nacionales porque afectan al núcleo del poder soberano liberal clásico. Sin embargo, en la práctica, en época de carencia, los Estados miembros de la Unión han mostrado más reticencias a desprenderse de las competencias y más dificultades en concebir un todo solidario⁵.

La cesión de dicha soberanía a favor de unas instituciones comunes compartidas por 28 Estados miembros ha ido creando poco a poco un ordenamiento jurídico paralelo y autónomo. Dicho desarrollo de la legislación comunitaria⁶ ha puesto en entredicho la supremacía e independencia de los ordenamientos jurídicos nacionales. Tanto, que algunos tribunales han visto en el alcance extensivo del marco comunitario una amenaza de su marco de actuación⁷. Como es sabido, dos principios son básicos para entender el alcance de la legislación comunitaria y la sombra de esa amenaza. Por una parte, el principio de efecto directo, asentado en la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas⁸ a partir de la conocida sentencia *Van Gend & Loos* (1963) en la que se dice «*La Comunidad constituye un nuevo orden jurídico de derecho internacional a favor del cual los estados miembros han limitado, si bien en ámbitos determinados, sus derechos soberanos y cuyos sujetos no son sólo los estados miembros sino también sus súbditos*»⁹. La sentencia de *Van Gend & Loos* es, junto al Dictamen 1/91, fundamental porque contribuyen de manera definitiva a insertar el concepto de autonomía en el ordenamiento jurídico de la UE¹⁰. Por otro lado, el principio de primacía recogido en las

⁵ ELÍAS MÉNDEZ, C., «El papel de las Instituciones europeas ante la crisis económica: Banco Central Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea y Parlamento Europeo», en F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLÉN LÓPEZ, J. F. SÁNCHEZ BARRILAO (eds.), *The impact of the economic crisis on the EU Institutions and Member States (El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros)*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2015, pp. 31-60.

⁶ Tras el tratado de Lisboa, la legislación comunitaria pasa a ser legislación de la Unión Europea.

⁷ Reflejo de esta posición recelosa ha sido la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania sobre el Tratado de Lisboa, 30 de junio de 2009, disponible en: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html, 22 de enero 2013.

⁸ La denominación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas deviene Tribunal de Justicia de la UE.

⁹ CUESTA, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, Navarra, 2008, p. 110.

¹⁰ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «La autonomía del ordenamiento de las Unión y Derechos Fundamentales: ¿Presupuestos contradictorios? La Adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos como respuesta», *Revista Española de Derecho Europeo* 48, octubre-diciembre 2013, p. 40.

sentencias *Costa vs. Enel* y *Simmenthal*¹¹. En la sentencia *Costa* contra *Enel* de 15 de julio de 1964, el Tribunal declara la integración del Derecho comunitario en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, los cuales están obligados a respetarlo. En consecuencia, si una norma nacional es contraria a una disposición europea, las autoridades de los Estados miembros deben aplicar la disposición europea¹²; en otras palabras, el Derecho europeo tiene primacía sobre los ordenamientos jurídicos nacionales. Ninguno de los dos principios está inscrito en los Tratados, pero ambos han sido consagrados a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)¹³. A diferencia del Tratado constitucional, sin embargo, el Tratado de Lisboa no contiene ningún artículo que consagre formalmente la primacía del Derecho de la Unión sobre la legislación nacional. Dicho efecto de primacía se adjunta en una declaración al Tratado (Declaración n.º 17), en la que se hace referencia a un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo que reitera la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia¹⁴.

Todos estos cambios, externos e intrínsecos a la condición de un ente *sui generis* como es la Unión, han supuesto un cambio ontológico porque se está cuestionando la propia razón de ser de la UE. La lógica funcionalista que justificaba la existencia de la Unión o bien no ofrece resultados satisfactorios o bien ya no es suficiente¹⁵. La erosión de esa legitimidad inicial y la revolución democrática de los últimos 20-30 años, interpelan directamente a la legitimidad de la Unión Europea, a su por qué. De ahí la búsqueda de mecanismos que otorguen legitimidad a la Unión, mediante nuevos instrumentos entre los cuales se hallaría el objeto de estudio de este trabajo: la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE).

Esa razón de ser se expresa cuanto más difícil porque la población europea no es homogénea. De hecho, existen autores que no creen que la UE pueda ser nunca una entidad legítima porque no cuenta con un identificativo, con un

¹¹ Jurisprudencia sentencia *Costa vs. Enel* y *Simmenthal*, 15 de junio de 1964, disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114548_es.htm, 22 de enero 2013.

¹² «El Derecho nacional no se anula ni deroga, pero su carácter obligatorio queda suspendido», Síntesis de la legislación de la UE, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decision-making_process/114548_es.htm, 28 de septiembre 2012.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ NOVAK, P, «El Tratado de Lisboa», *Fichas técnicas sobre la UE*, Parlamento Europeo, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.5.pdf, 20 de noviembre 2014.

¹⁵ En los datos del Eurobarómetro de otoño 2012, el desempleo (48%) y la situación económica (37%) era lo que más preocupaba a los europeos. Estas cifras muestran, además, una situación con tendencia al alza respecto a los Eurobarómetros previos. Estos datos se acentuaban en aquellos Estados miembros especialmente golpeados por la crisis. Standard Eurobarometer, 78, Autumn 2012, disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_first_en.pdf, 22 de enero 2013.

fondo común cultural que sirva como samblaje¹⁶. Esa disyuntiva deriva en un problema de cohesión social y una ausencia de solidaridad intersocial. A nivel europeo, esa dificultad se multiplica por la existencia de los clivajes sociales. La variedad de las comunidades y la discontinuidad de sus símbolos identificativos dificultan la creación de una conciencia común.

Los clivajes, sin embargo, no han impedido la creación y consolidación de entes democráticos. Un gran número de las nuevas democracias surgidas en las últimas dos décadas del siglo XX comparten la característica de tener clivajes sociales agudos. Algunos teóricos de las Ciencias Políticas han defendido la posición de que en las democracias consocionales se requieren mecanismos de participación directa para articular sus clivajes¹⁷. Las democracias consocionales, entre las cuales se sitúa la Unión, se basan en los siguientes cuatro preceptos: (1) una gran coalición de los principales partidos para asegurar una representación de todo el espectro social, (2) existe un veto para la protección de las minorías, (3) el voto es proporcional en la mayoría de los temas y (4) existe un alto grado de autonomía. Las democracias consocionales se suelen encontrar en países con una estructura federal, tales como Suiza, Bélgica o Austria. Son muchos los expertos que clasifican a la UE en este grupo, pese a no tratarse de un Estado *stricto sensu*. Saber si la UE es una democracia consocional es importante porque podría justificar el uso de la democracia directa que, según la doctrina, se adecua a los criterios de este tipo de democracias.

En primer lugar, el gobierno de la UE es una gran coalición, no de partidos porque no existe propiamente una estructura de partidos a nivel europeo, sino de gobiernos de diferentes colores a nivel europeo. El gobierno de la Unión se hace además como resultado del difícil equilibrio que supone la influencia de la CE, el Consejo y el PE. En segundo lugar, el veto se consigue mediante el uso de la unanimidad en ciertos temas sensibles a los intereses nacionales de los países, recogidos así en los Tratados. En tercer lugar, la proporcionalidad existe en el voto a la Eurocámara. Y, finalmente, la autonomía es elevadísima porque no se trata ni siquiera de un Estado federado: la integración europea, pese a fragilizar la soberanía estatal, no la diluye en ningún caso.

¹⁶ BOREA ODRÍA, A., *Los Elementos del Estado Moderno*, Tomo I, Editora Hochman Internacional S. A., 1994, pp. 367-373.

¹⁷ BERG-SCHLOSSER, D., «Direct-democratic procedures as corrective mechanisms in consociational systems or for clientelistic structures - some brief remarks», en: TIBOR POLLINGER, Z. y MARXER, W. (ed.), *Direct Democracy in Europe, Developments and Prospects*, Verlag Für Sozialwissenschaften, 2007, p. 30.

Las democracias consociales son resultado de una voluntad política de dar respuesta a la pluralidad social que existe en sus sociedades. Ello explicaría su uso para la Unión Europea.

Las democracias consociales, aunque son las que mejores se adaptan a las sociedades heterogéneas y con clivajes superpuestos, adolecen de dos problemas fundamentales: uno es la falta de transparencia debido a la difusión de las decisiones de poder¹⁸. El otro es el conjunto de políticas a veces calificadas de insípidas, al ser el fruto de negociaciones largas en las que los resultados convergen¹⁹ y tienden al centro; con poco margen para el cambio institucional. Ambos elementos juntos pueden crear frustración entre el electorado y, a la larga, provocar desafección. ¿Significa entonces que democracias como la de Suiza no funcionan? No exactamente. En realidad, lo que ejemplifican democracias como la suiza es que a los elementos consociales, ayuda la existencia de instrumentos de democracia directa para solventar la desafección democrática. Suiza soluciona los problemas de fragmentación vertical y horizontal del poder mediante una *accountability* (control) de las bases²⁰ ejercida a través de instrumentos de democracia directa. Weiler llega a sugerir que modelos de participación directa de los ciudadanos pueden remplazar la ausencia de alternancia política en el gobierno de la Unión²¹. Esto implica que una UE menos dirigida por las élites y más controlada por la ciudadanía de manera directa tendría un doble efecto sobre la UE. Por una parte, estaría favoreciendo la creación de un espacio europeo («europeización» del territorio)²², mientras que por otra parte estaría haciendo un ejercicio de control sobre el gobierno de la Unión. Por ambas vías, mediante la europeización y el control de las instituciones, la desafección de la ciudadanía se reduciría o, dicho de otro modo, habría más adhesión al sistema comunitario.

Sin embargo, la legitimidad y la adhesión popular que justificaría el uso de dichos mecanismos no parecen suficientes hoy en día, ya que la ciudadanía ha ido mostrando poco a poco, sino su escepticismo en cuanto al sistema democrático propiamente dicho, sí su afán de mejora ante la falta de resultados que ésta ofrece. Ferrán Requejo, entre otros, argumenta incluso que, pese a las críticas que reciben los dirigentes y las instituciones en medio del vendaval de

¹⁸ MAGNETTE, P. y PAPADOPOULOS, Y., «On the politicization of the European consociation: a middle way between Hix and Bartolini», *European Governance Papers*, n.º C-08-01, 2008.

¹⁹ *Ibid.*, p. 18.

²⁰ *Ibid.*, p. 19.

²¹ WEILER, J. «The European Union Belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals», *European Law Review*, N.º 22, 1997, pp. 150-156.

²² MAGNETTE, P. y PAPADOPOULOS, Y., *op.cit.*, p. 19.

la crisis²³, el apoyo a los sistemas democráticos se mantiene intacto²⁴, y que lo que se ha visto más afectado es un creciente abstencionismo y desafección democrática pero que ello no afecta a la estabilidad del sistema democrático. Existen autores que van más allá y consideran que para que una democracia funcione bien, es mejor que ésta goce de niveles bajos de participación²⁵.

Las democracias contemporáneas en la última década de los noventa y principios del siglo XXI vienen adoleciendo de una desafección ciudadana. La democracia consociacional parece agotada como recurso legitimador y se plantean entonces nuevos (en realidad no tan nuevos) mecanismos de participación directa que con el desarrollo de las nuevas tecnologías pueden empezar a aplicarse como complemento a las oxidadas democracias representativas occidentales. Muchos de esos países han incluido en sus legislaciones mecanismos de democracia directa para reducir la desafección y el desinterés político que han mostrado últimamente sus ciudadanos. La UE no ha sido una excepción y vio, ya desde su fracasado proyecto constitucional²⁶, la necesidad de introducir algunos de esos instrumentos. Pese al revés que sufrió aquella Constitución europea, la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) sobrevivió al proyecto y quedaría recogida en el Tratado de Lisboa.

La ICE no puede ser presentada como la solución total y definitiva a la desafección ciudadana a nivel europeo porque las razones de por qué los ciudadanos no acuden a las urnas y muestran su escepticismo respecto a la posibilidad de resolver los problemas sociales son múltiples y múltiples las soluciones. A nivel supranacional, esa multiplicidad no se reduce, sino que persiste y se reproduce con dimensión europea y multinivel²⁷. Ante esta situa-

²³ La confianza en la UE, en los gobiernos nacionales y en los parlamentos nacionales ha ido decreciendo desde 2008. Hasta entonces, el Eurobarómetro mostraba una constancia de alrededor del 45% de confianza en la UE. Tras el estallido de la crisis, la confianza se ha ido reduciendo progresivamente hasta rozar mínimos históricos en el caso de la UE (31% en septiembre de 2012, solo 4 años después del inicio de la crisis). En el caso de los gobiernos nacionales y los Parlamentos nacionales también se ha reducido hasta situarse en el 28% y el 27% respectivamente. Standard Eurobarometer, 78, Autumn 2012, p. 14, disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_first_en.pdf, 22 de enero 2013.

²⁴ «Los dirigentes y los partidos están situados en el centro de las críticas. Sin embargo, al mismo tiempo se detecta que el apoyo de los ciudadanos a la democracia liberal se mantiene muy sólido en todos los países», en: REQUEJO, F., «Democracias perforadas», disponible en: <http://www.radical.es/historico/informacion.php?iinfo=15134>, 23 de enero 2013.

²⁵ MILBRATH, L. W. y GOEL, M. L., *Political participation. How and why people get involved in politics?*, Rand McNally College Publishing Company, Chicago, 1977.

²⁶ Me refiero al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que fue rechazado en referéndum por Holanda y Francia en 2005.

²⁷ Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de informe sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea, (2012/2078(INI)), disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pr/923/923847/923847es.pdf, 22 de septiembre 2013. BALAGUER CALLEJÓN, F., «La incidencia de la stc 31/2010 en la formulación es-

ción, la introducción de mecanismos de democracia directa (entendida como la participación activa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones)²⁸, y entre los cuales se halla el tema que nos ocupa, la ICE, pueden suponer un remedio o cuanto menos viene a paliar los puntos negativos de una democracia consocional²⁹.

Los aspectos positivos del uso que ofrece la democracia directa en las democracias consocionales como la UE van más allá de la atracción del interés del ciudadano y la consecuente reducción de la afección política y más allá también del incremento del rendición de cuentas. Pero, pese a los supuestos beneficios de la legitimidad y de la estabilidad de un sistema de gobierno, desde el Derecho, la Ciencia Política y la Sociología también se ha argüido contrariamente a lo señalado anteriormente; es decir, se ha argumentado en contra de la benevolencia que supondría la introducción de instrumentos de la democracia directa. En forma de dialéctica, en un apartado ulterior se ofrecerán argumentos que traten las consideraciones negativas sobre la introducción de un mecanismo de participación directa como la ICE. No sin razón, el Derecho y la Ciencia Política han anunciado peligros que podrían distorsionar la intención originaria que se le había atribuido a la iniciativa popular.

Más allá de los peligros o ventajas que podría suponer el uso de la iniciativa ciudadana y las consideraciones que ésta debe suponer en razón de lo que exponen expertos constitucionalistas y politólogos, conviene sopesar la alteración que la ICE va a tener sobre el proceso de constitucionalización al que la Unión podría dirigirse, analizando si su instauración podría suponer un cambio fundamental en el entramado institucional de la Unión. A nivel formal, la iniciativa ciudadana no debería significar mucho más que una nueva vía de canalización de los intereses ciudadanos sin impactar decisivamente en el orden institucional en el que se basa la UE. Sin embargo, a nivel informal, el uso de este nuevo mecanismo podría suponer un cambio en el equilibrio constitucional de la UE. Este es el objetivo de la presente investigación. Comprobar si eso es efectivamente así. Este estudio pretende analizar si la introducción de un mecanismo de democracia directa como la ICE podría llegar a alterar el orden institucional de la Unión.

El objetivo central de este estudio no es tanto evaluar la conveniencia de la creación de la iniciativa ciudadana a nivel europeo. Sin embargo, el análisis de los efectos positivos y/o negativos de la introducción de la ICE resulta irre-

tatutaria d'el·las relaciones entre la Generalitat de Catalunya y el Estado», *Revista d'Estudis Autònomic i Federals (REAF)*, núm 12, marzo 2011, pp. 447-470

²⁸ TIBOR PALLINGER, Z. y MARXER, W., *op. cit.*, p. 31.

²⁹ *Ibid.*, p. 32.

nunciable para poder sopesar la hipótesis. Con todo, las supuestas bondades atribuidas a la entrada en vigor de la ICE no pueden sino dar más fuerza a su uso, pero no garantizarlo y menos aún, prescribirlo. La función de este trabajo no es, por tanto, prescriptiva. No se pretende avalar el uso de la ICE y menos aún desconsiderar su uso. No es la voluntad inicial de este trabajo indicar si es correcto o no el uso de la iniciativa popular a nivel europeo. En cambio, sí que es descriptiva y posteriormente normativa. En un primer lugar, el estudio se limita a describir el diseño del sistema para, posteriormente, profundizar en el análisis normativo y aventurar la posible evolución a nivel europeo que puede significar el uso de un tal mecanismo. Solo en un ulterior apartado se aventurará el futuro de la ICE y el escaso efecto de su aplicación.

Para llegar a estas conclusiones, se reflexiona primero sobre la transición histórica de los elementos que nos han hecho llegar hasta la situación actual de crisis. A través de la analogía diacrónica (histórica) y diacrónica (análisis comparado entre países que comparten la similitud de reconocer la iniciativa legislativa popular en sus ordenamientos jurídicos) el trabajo se acerca al concepto de iniciativa ciudadana. Posteriormente, se centra en el proceso legislativo, cuyo discurrir ya advierte algunas de las hipótesis del estudio. Finalmente, sobre la base de lo analizado, se aíslan los argumentos que pueden confirmar o no la conjetura que se plantea al principio: que, pese a todo, la ICE no va a suponer un cambio en la forma de hacer política en la Unión.

CAPÍTULO 2

DEMOCRACIA Y UNIÓN EUROPEA

2.1 HISTORIA DEL DEBATE IDEOLÓGICO QUE CUBRE LA DEMOCRACIA DIRECTA

El debate ideológico que ha heredado durante años la democracia directa y las bases que asientan su concepción ideológica son un pilar fundamental para comprender el marco teórico de discusión hoy en día. No es el objeto fundamental de este trabajo pero vale la pena adentrarse brevemente en los cimientos que sostienen la evolución del concepto hasta nuestros días.

Mucho se ha discutido sobre el origen de la democracia, pero existe un común acuerdo que va más allá de la organización social de las agrupaciones tribales: la Grecia antigua¹. La democracia, en su evolución posterior, nos ha llegado fruto de las diferentes acepciones y formas de la democracia tribal, las asambleas de las polis griegas y la democracia representativa de las Cortes de la Edad Media². Pero el verdadero resurgimiento del concepto de *democracia* tiene lugar con la llegada de la Edad Moderna y Contemporánea.

En este estudio, más allá de la evolución del concepto de democracia a través de la Historia, nos interesa el resurgimiento del término y, sobre todo, la concepción antagónica que surge entre la democracia directa y representativa.

¹ REQUEJO, F., *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado del Bienestar*, Ariel, Ciencia Política, Barcelona, 2008.

² Obviamente, estas democracias son pseudodemocracias en la acepción que conocemos hoy día. Me refiero en estas líneas a la definición básica de «democracia» como «gobierno del pueblo».

Y es que el debate de la democracia representativa/directa no devino una contraposición hasta la publicación de «El Contrato Social» de Rousseau. Hasta entonces el uso de la democracia representativa ante la complejidad que revestía el gobierno de las sociedades occidentales se había considerado una cuestión práctica. Rousseau revoluciona el marco conceptual de la época. Según el filósofo suizo, la soberanía no es otra cosa que el ejercicio de la voluntad general. Pero, añade, que si el pueblo se compromete a obedecer la normativa que ha dispuesto el soberano, entonces el pueblo deja de ser soberano³. En palabras de Rousseau «...*el soberano, que no es más que un ser colectivo, sólo puede ser representado por sí mismo*»⁴. La soberanía es, según éste, inalienable, indivisible e irrepresentable. Según esta teoría, cualquier norma que entre en vigor sin la ratificación directa de los ciudadanos no es soberana, y por lo tanto, devendría nula.

La irrupción de Rousseau coloca a la democracia directa en la agenda política; que si bien en la práctica estuvo olvidada durante años, en la teoría jurídica y política resurgió con fuerza durante el s. XIX y, sobre todo, el s. XX, hasta hacerse un hueco en las Constituciones modernas.

Las primeras referencias constitucionales a la democracia directa las encontramos ya en el s. XVIII, el art. 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 «*La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o por medio de sus representantes, en su formación*»⁵. Pero no sería hasta la Constitución jacobina de 1793 donde se establecería un mecanismo de revisión constitucional a instancia de los ciudadanos⁶. Al otro lado del Atlántico, en Estados Unidos, hallamos, también en el s. XVIII proyectos políticos que promueven la participación ciudadana directa. Estas iniciativas se encuadrarían sobre todo en los procesos constituyentes⁷, ya que, en sí, la Constitución de 1787 no llegará a recoger nunca la participación directa en su texto normativo⁸.

³ GUERRERO SALOM, E., «Debates actuales y actualizados sobre la democracia», *Cuadernos de Derecho Público*, Núm. 18, INAP, enero-abril 2003, p. 6.

⁴ ROUSSEAU, J. J., «Du Contrat social ou Principes du droit politique», en: Rousseau, J. J., *Œuvres Complètes*, París, 1971.

⁵ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

⁶ «... *si en la mitad más uno de los departamentos, la décima parte de las Asambleas primarias de cada uno de ellos, regularmente constituidas, solicita la revisión del acta constitucional o la modificación de algunos de sus artículos, el Cuerpo legislativo está obligado a convocar a todas las Asambleas primarias de la República para saber si ha lugar una Convención nacional*», CUESTA, V., *op. cit.*, p. 48.

⁷ *Ibid.*

⁸ Constitución americana de 1787.

Durante el siglo XIX y principios del XX la democracia directa evoluciona y va ganando peso en el espectro político. Pero es sobre todo en el periodo de entreguerras, cuando los politólogos empiezan a reconocer en la democracia representativa cierta fatiga. Y para acabar con ella proponen conceder al pueblo mayor participación más allá de la participación electoral⁹. De esa época cabe destacar la Constitución de Weimar así como otras constituciones de la época (Austria, Estonia, Letonia, Checoslovaquia), entre ellas la Constitución española de 1931.

¿Por qué es precisamente en el periodo de entreguerras cuando se desarrollan en Europa nuevas Constituciones cuyos articulados engendran mecanismos de participación directa? Una explicación es porque el horror de la Gran Guerra había dejado al descubierto el pesimismo y el desaliento de los ciudadanos y, en consecuencia, la credibilidad del pueblo en sus gobernantes había decaído notablemente. De ahí que el legislador aplique mecanismos de democracia directa para reforzar la legitimidad democrática de los Estados¹⁰ forzando un cambio en el constitucionalismo europeo de entreguerras.

Aunque en su mayoría las formas de participación directa recogidas en las Constituciones de entreguerras nunca llegaron a ejecutarse del todo, todas ellas contenían los fundamentos que serían recogidos posteriormente en la elaboración de las leyes básicas tras la Segunda Guerra Mundial.

Tuvimos que esperar a los años 60 para ver el relanzamiento de las nuevas formas participativas. Resultado del descontento ciudadano (Primavera de Praga, Mayo del 68, manifestaciones en Estados Unidos, etc.) y al despliegue tecnológico de la década, durante los setenta y los ochenta surge en la Ciencia Política una aproximación distinta a la sociedad civil que se centra en las dinámicas sociales de participación: democracia cooperativa, neocorporativismo, democracia deliberativa¹¹. A este nuevo acercamiento teórico, se añaden nuevas posibilidades surgidas de la revolución tecnológica, la cual ha supuesto un antes y un después, no solo desde un punto físico, sino que también ha supuesto un cambio en la manera de pensar. Ha permitido una adquisición de conciencia sobre los derechos que ahora, gracias a los nuevos medios, han dejado de ser una utopía y pueden ejercerse de manera efectiva. Otra manera de hacer política parece posible: una democracia líquida¹², donde cada ciuda-

⁹ Kelsen, H., *Esencia y Valor de la Democracia*, Comares, Casa del Libro, Barcelona, 2002, pp. 48-73.

¹⁰ CUESTA, V., *op. cit.*, p. 61.

¹¹ SCHILLER, T., *Direct Democracy and Theories of Participatory Democracy-some observations*, en: TIBOR PALLINGER, Z. y MARXER, W., *op. cit.*, p. 14.

¹² Democracia líquida, <http://www.democracialiquida.org/>, 4 de febrero 2013.

dano tiene la posibilidad de votar cada decisión y realizar propuestas, pero puede ceder su voto a un representante para aquellas decisiones en las que prefiere no participar.

Paralelamente a ese desarrollo tecnológico, en la década de los 80 nos enfrentamos a la expansión burocrática, opaca y lenta, desligada del voto electoral de los ciudadanos. Después de 1989, tras la oleada de democratizaciones, el foco se ha dirigido a corregir las insuficiencias del transcurrir democrático y a resolver el abismo que se había ido creando entre los modelos normativos y su aplicación empírica¹³. Este hecho se plasmó en una extensión de la democracia alrededor del mundo¹⁴ y una ampliación de las oportunidades participativas de los ciudadanos.

Con la globalización acelerada de los años 90 y la entrada en el nuevo siglo la democracia ha continuado su proceso acelerado de reforma. El desarrollo tecnológico ha dado los medios para trasladar la ejecución de los nuevos planteamientos teóricos, pero también han sido ellas mismas generadoras de ideas pioneras que no habrían podido ser concebidas años antes. Estas transformaciones ven sus resultados en la introducción de instrumentos de democracia directa y de mecanismos participativos, primero a nivel local, para más tarde abarcar una perspectiva regional y nacional.

El Derecho ha ido por detrás de los cambios sociales y más todavía de los avances tecnológicos. Sin embargo el constitucionalismo contemporáneo se ha apresurado en dar respuesta a las nuevas demandas. Algunas de estas se han centrado en las oportunidades de participación política directa mediante las «instituciones de democracia participativa»¹⁵. Paloma Biglino las describe como aquellas que llevan a cabo «*actividades que constituyen manifestaciones de opinión que no tiene necesariamente efecto sobre las decisiones a tomar por las autoridades, sino que sirven para insertar, en el procedimiento de formación de los actos de los poderes públicos, propuestas u opiniones mediante las cuales las autoridades vienen inducidas a tener en cuenta, a los fines de la formación de sus decisiones, de un más amplio abanico de informaciones y de ideas*»¹⁶. Dicho con otras palabras: la participación activa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones¹⁷. Son instrumentos de participación directa el referéndum, la iniciativa ciudadana, las peticiones, el plebiscito, etc.

¹³ GUERRERO SALOM, E., *op. cit.*, p. 15.

¹⁴ HUNTINGTON, S. P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Ed. Paidós, Barcelona, 1994.

¹⁵ CUESTA, V., *op. cit.*, p. 41.

¹⁶ BIGLINO CAMPOS, P., «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, Núm. 19, 1987, p. 91.

¹⁷ TIBOR PALLINGER, Z. y MARXER, W., *op. cit.*, p. 31.

Movimientos de la primera década del siglo XXI, como la «Primavera árabe» y los Movimientos 15-M, que han repercutido en todo el globo, fueron únicamente concebibles a partir de las posibilidades que ofrecieron las nuevas tecnologías y nuevos medios ya no solo al alcance de una élite minoritaria alfabetizada tecnológicamente, sino por la democratización de su uso. La extensión de las tecnologías de la información, en su desarrollo paralelo, facilitó su rápida expansión como una manera alternativa de acercarse a la política. Si bien la formalización normativa de métodos assemblearios y otras formas de democracia directa no han tenido todavía una translación directa a la legislación ordinaria, la inclusión en la agenda política y la posterior consideración de estas nuevas formas de reclamo ciudadano pueden considerarse un replanteamiento del constitucionalismo clásico¹⁸. Otros en cambio, opinan que la presencia de democracia participativa estaba más presente hace una década cuando no había crisis económica y que la esperanza de albergar una Europa con un Diálogo Civil integrado e institucionalizado se ha desvanecido priorizando el pragmatismo intergubernamental sobre los foros ciudadanos¹⁹. Se trata de un nuevo modelo de democracia (participativa, deliberativa, directa...) que Raimundo Viejo anuncia como la tercera era de la democracia: una democracia absoluta, como él lo llama. Se trata de una nueva forma de democracia sin horizonte temporal, sin delegaciones del voto, en el que no el ciudadano, sino una multitud inteligente es responsable de sus decisiones y las transmite mediante la red. En sus propias palabras: «*de la red va a la plaza y de ésta vuelve a la red*»²⁰. No en vano, la evolución de la UE ha sido paralela al despliegue de las nuevas tecnologías: sus nuevas fronteras han sido también las tecnológicas.

De hecho, la introducción de una iniciativa ciudadana a nivel europeo no puede aislarse de este contexto y del proceso evolutivo que ha llevado a algunas democracias occidentales a complementar la democracia representativa

¹⁸ «Benjamin Barber publicó el año 1984 el libro *Strong democracy: Participatory Politics for a New Age* donde cuestionaba la democracia liberal-representativa. Recuperando los principios de la democracia antigua y siguiendo la tradición republicana, Barber apostaba por una democracia fuerte basada en la idea de una comunidad autogobernada de ciudadanos. Siguiendo esta tendencia, autores como Gutmann y Thompson (2004) o Habermas (1999) defienden a un modelo diferente de administración pública, capaz de elaborar sus políticas a partir de la deliberación», PARÉS, M., «Más pluralidad e igualdad», *La Vanguardia*, <http://www.lavanguardia.com/opinion/temas-de-debate/20110612/54169365336/es-posible-otra-democracia.html?page=1#ixzz2JGi4HktN>, 28 de enero de 2013. [democracia.html?page=1#ixzz2JGi4HktN](http://www.lavanguardia.com/opinion/temas-de-debate/20110612/54169365336/es-posible-otra-democracia.html?page=1#ixzz2JGi4HktN), 28 de enero de 2013.

¹⁹ KOHLER-KOCH, B., «Civil society participation a democratic remedy in EU governance?», disponible en: <http://blogs.eui.eu/eudo-cafe/civil-society-participation-a-democratic-remedy-in-eu-governance.html>, 23 de enero 2014.

²⁰ VIEJO, R., «Las tres eras de la democracia», *La Vanguardia*, 28 de enero de 2013, disponible en: <http://www.lavanguardia.com/opinion/temas-de-debate/20110612/54169365336/es-posible-otra-democracia.html?page=1#>, 28 de enero de 2013.

con nuevas formas de democracia directa. La introducción de la ICE es, sin embargo y curiosamente, previa a los últimos movimientos sociales que han reclamado más inclusión del ciudadano en la vida política pública²¹ y responde más a un proceso inclusivo que inició la CE en su manera de hacer política. A nivel europeo, la progresiva democratización de las instituciones responde al proceso evolutivo descrito en el apartado. No ha sido objeto de una revolución momentánea sino que se circunscribe en la evolución histórica de un reclamo de la ciudadanía cuya participación ha dado señales de fatiga y busca nuevas formas que, lejos de reinventarse, siguen siendo las mismas; solo que con un nuevo formato.

2.2 LA DEMOCRACIA EN LA UE

Una vez cubierto el marco teórico evolutivo, se puede afirmar que la ICE responde a la evolución de ese marco teórico explicativo, en el que poco a poco se han ido democratizando las instituciones y aumentado la inclusión en las decisiones. Cada nuevo Tratado de reforma de la UE ha supuesto, desde este punto de vista, un salto hacia delante²².

En este contexto, si uno quiere repensar la influencia de la ICE sobre el proceso democrático de la Unión, primero habría que plantearse si la UE responde efectivamente a los criterios de democracia y si puede considerarse un sistema democrático o, con permiso de R. Dahl, una poliarquía²³.

En un extremo, se hallan algunos autores que asumen la idea de que la Unión está condenada a no ser democrática²⁴. El argumento que emplea Grimm es la tesis del «*no demos*»²⁵. Autores que niegan la posibilidad de una Unión Europea democrática arguyendo que la heterogeneidad es tan grande que no se puede construir un *demos*. Estos autores recurren a un argumento de envergadura casi metafísica. Se trata, en mi opinión, de un argumento reduccionista que centra el debate democrático en la identidad, más allá de los valores compartidos de valor cívico que se solapan con la idea de democracia.

²¹ HUG, S., «Some Thoughts About Referendums, Representative Democracy, and Separation of Powers» en: Paper prepared for the Conference on Separation of Powers: New Doctrinal Perspectives and Empirical Findings, Haifa, 19-21 diciembre 2007, p. 2.

²² ELÍAS MÉNDEZ, C., «La Administración de la Comisión Europea como ejemplo de la reforma de la administración pública europea: análisis en clave constitucional en el contexto de la crisis económica», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 10, núm. 20, julio-diciembre, pp. 19-54.

²³ DAHL, R. A., *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.

²⁴ GRIMM, D., «¿Necesita Europa una Constitución?», *Debates*, Núm. 55, marzo 1996, p. 14.

²⁵ CUESTA, V., *op. cit.*, p. 112.

Otros autores, como Habermas, se han referido al concepto de «nación cívica»²⁶ para superar el problema étnico cultural planteado por la escuela del «no demos», idea compartida también por Díez-Picazo²⁷.

Sin embargo, para la solución de la hipótesis de este trabajo, se va a rechazar la tesis del «no demos» utilizando los argumentos que la doctrina ha planteado y, al respecto, se asumirá que la UE es un contrato social basado en el estatuto de libertad e igualdad común a todos los ciudadanos; porque si algo comparte la UE son las estructuras de los derechos fundamentales y un perspectivismo de la sociedad heredados de años de guerras continuas.

Una vez consentida esta definición, cabría preguntarse si puede considerarse que la UE asume los fundamentos básicos que describen la democracia constitucional²⁸. Salta a la vista que existe la ausencia de un poder constituyente que haya legitimado desde la base la construcción europea porque los Tratados, fuente primaria del derecho comunitario, se basan en el acuerdo entre Estados y no de la voluntad expresa del pueblo soberano. Esta ausencia de un poder constituyente, de una soberanía popular representada por el pueblo, a menudo ha puesto en duda la legitimidad de la Unión Europea y su gobierno como un sistema democrático por una parte de los politólogos y juristas. Como explica Balaguer «*la ausencia de democracia no ha sido algo coyuntural en la construcción europea sino que forma parte estructural del proceso de integración*»²⁹.

En ese caso, ¿puede constituir la expansión de la democracia directa una solución al déficit inicial de la falta de un demos constituyente? Si se expande el derecho de elección democrática directa, habría que justificar por qué esto se hace así. ¿Por qué expandir los recursos de democracia directa entre los ciudadanos? ¿A qué y a quién responde la lógica participativa? ¿Qué mueve a la UE a incluir estas formas de democracia directa? Existen varios argumentos que justifican las experiencias participativas directas³⁰:

(1) Argumento funcional. Una razón que explicaría la necesidad de una implicación directa de los ciudadanos es que el saber es compartido y no centralizado. La variedad temática que abarcan las instituciones europeas es tan extensa que, a veces, las instituciones no pueden acceder a todo el conocimien-

²⁶ En referencia a Habermas. CUESTA, V., *op. cit.*, p. 112.

²⁷ Díez-Picazo, L., *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, pp. 76-77.

²⁸ CUESTA, V., *op. cit.*, p. 111.

²⁹ BALAGUER CALLEJÓN, F., «Derecho y justicia en el ordenamiento constitucional europeo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 8, núm. 16, julio-diciembre 2011, pp. 261-282.

³⁰ BOUSSAGUET, L., «A l'écoute des citoyens. Bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire», *Démocratie européenne en action*, Notre Europe, Paris, 2010, p. 3.

to sobre la materia. Si esto fuera así, las leyes comunitarias estarían sesgadas. Por ese motivo, las instituciones acuden a las contribuciones de ciudadanos, expertos individuales en la materia sobre la que se legisla.

En otras palabras, en el contexto difuso del saber, cuando el marco científico no es centrípeto y existe un fuerte desacuerdo entre la comunidad científica, la consulta a agentes externos aparece como una manera de aclarar las decisiones que pueda tomar la CE para legislar³¹. Se trata de una contribución complementaria que, si bien no se erige como fundamento de las decisiones, sí que aporta orientación para la adopción final de la normativa.

El Tribunal de Justicia de la UE ha expresado esta misma opinión declarando la necesidad de consultar a expertos «para asegurar los objetivos de la protección de la legislación comunitaria»³². El Tratado de Ámsterdam, en su art. 95.3, confirmaría este principio.

(2) Un argumento identitario. La participación de los ciudadanos a nivel europeo podría favorecer la transnacionalización de un debate más allá de las fronteras nacionales y despertar un sentimiento de pertenencia a la Unión. Efectivamente, según este argumento las experiencias participativas y los intercambios culturales favorecerían el florecimiento de un sentimiento identitario de la idea europea.

El intercambio más allá de las fronteras se convierte en un contacto interpersonal que ayuda a crear lazos de sentimientos individuales compartidos.

(3) Un argumento de legitimación. Es éste quizás el primer principio que viene a la mente en cuanto a la justificación de la participación popular. La crisis de legitimidad que viene asolando la UE, en auge desde los 90, podría en parte verse moderada mediante la atribución a los ciudadanos de un papel directo en el proceso legislativo.

La Unión Europea es, sin duda, un sistema jurídico-institucional complejo y, en ocasiones, disfuncional. Los ciudadanos conciben la UE como un sistema político complejo y oscuro, si bien el análisis ha demostrado que la UE es en su proceso decisional más transparente que la mayoría de los Estados miembros³³. Sin embargo, la lejanía de la toma de decisiones, el poco seguimiento que se ofrece a estas mismas y la falta de comunicación con los ciudadanos son solo algunos de los elementos que alimentan esta desafección.

³¹ BOUSSAGUET, L., *op. cit.*, p. 5.

³² Tribunal de Justicia de la UE, Affaire C 212/91, Angelopharm GmbH c. Freie und Hansestadt Hamburg, Rec. 1994 I-171, en: *Ibid.*, p. 4.

³³ BÁEZ LECHUGA, I., «La iniciativa ciudadana, nacida cadáver», Blog Politikon, disponible en: <http://politikon.es/2013/07/10/la-iniciativa-ciudadana-europea-nacida-cadaver/>, 10 de julio de 2013.

El no francés y holandés al proyecto de Constitución en 2005 marcó un punto y aparte en el proceso decisional de la UE. El proceso conocido con el anglicismo de *top-down* en la toma de decisiones sufrió un parón debido al descontento popular fruto de la falta de legitimación.

Por otra parte, también existe en el plano europeo una cierta fatiga institucional³⁴. Cada modificación del Tratado ha sido fruto de arduas negociaciones a un nivel político donde los ciudadanos, como individuos, han tenido poco que decir. Han observado desde la distancia cómo se suplía su poder constituyente por una tecnocracia opaca y complicada. Muchos de los problemas de la Unión derivan de la necesidad de legitimar las decisiones políticas mediante el apoyo popular.

En este sentido, la CE presentó como respuesta a la creciente desafección el Libro Blanco sobre gobernanza (2001)³⁵ en el que abogaba por una mayor participación de la sociedad civil y establecía el Plan D: Democracia, Diálogo y Debate (2005) donde se insistía sobre la necesidad de un diálogo permanente³⁶. No parece, sin embargo, que las medidas adoptadas hayan parado la sangría del descontento popular. Como demostraron las elecciones europeas de 2009 y han confirmado, en una tendencia al alza de los partidos extremistas y eurófobos, las elecciones de 2014.

La UE fundamenta su legitimidad en dos fuentes: por una parte, la legitimidad que proviene de los Estados miembros en el seno del Consejo y, por otra parte, la legitimidad que aportan los ciudadanos directamente en las elecciones al PE. Esta doble fuente democrática no parece, al menos hasta ahora, que haya dado solución a los problemas de legitimidad que sufren algunas de las decisiones de la Unión. ¿Hasta qué punto se justifica la caída de la participación ciudadana en las elecciones europeas por una cuestión de confianza en el sistema? ¿Estaría justificado un recurso creciente a la democracia participativa en el ámbito europeo para compensar la falta de adhesión al sistema?³⁷ La legitimidad, la búsqueda de la rendición de cuentas o la transparencia son argumentos que actúan a favor de los instrumentos de democracia directa.

¿Cuál es la especificidad de estas experiencias organizativas de democracia participativa a nivel transnacional? ¿Qué las hace diferentes a las experiencias nacionales? ¿Pueden extrapolarse estos modelos nacionales a una expe-

³⁴ RICARD-NIHOUT, G. y CON SYDOW G., «Des réformes institutionnelles à la politisation», Les Brefs de Notre Europe, n.º 18, octubre 2010, p. 1.

³⁵ Comisión Europea, La gobernanza europea, Un Libro Blanco, COM (2001) 428 final, Bruselas, 25 de julio de 2001.

³⁶ BOUSSAGUET, L., *op. cit.*, p. 7.

³⁷ BOUSSAGUET, L., *op. cit.*, p. 2.

riencia transnacional? Los ejercicios a nivel nacional sí han tenido experiencias previas a nivel subregional; sin embargo, poco se sabe de las experiencias que van más allá de las fronteras soberanas a nivel supranacional; por lo que sería interesante preguntarse qué lecciones podemos aprender de las experiencias previas y qué resultado pueden extrapolar a la dimensión europea (lo que hacemos en un apartado ulterior en este trabajo).

El proceso de participación directa en la UE ha seguido la misma lógica que el desarrollo histórico de ampliación del sufragio. A medida que se ha extendido el sufragio se han ampliado también las formas de participación directa, como solución o como demanda popular. Si es cierto, como se afirma³⁸, que existe cierta correlación entre la aplicación de formas de participación directa y el desarrollo democrático en las últimas décadas del siglo xx y principios del s. XXI, esto también podría explicar la evolución en la Unión. De hecho, se puede hallar una analogía entre el aumento de los poderes del PE y la expansión del sufragio, el acceso de los ciudadanos a los entresijos del poder, la permeabilidad de las demandas asociativas en el entramado institucional, más transparencia, más rendición de cuentas... todo ello, en aras de una mayor democratización de la UE.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto un nuevo punto de inflexión en el aumento de la atribución de competencias del PE, la cual se ha percibido como una respuesta política al déficit democrático de la Unión. Un déficit democrático entendido como una serie de políticas europeas que no se asientan en los canales tradiciones de representatividad y control y que, en cambio, reposan en instituciones de representación indirecta de los ciudadanos³⁹. Pese al incremento de competencias, la capacidad del Parlamento Europeo para recoger la pluralidad y complejidad del ciudadano europeo no se ha visto reflejada en un aumento de la participación electoral. Esto y las continuas demandas de profundizar en el fomento de la participación ciudadana, aprovechando el uso de las nuevas tecnologías, han servido de patrón a las innovaciones institucionales recientemente introducidas.

Con todo, sigue abierta la controversia. Elementos como la falta de un debate transnacional, la ausencia de unas listas transnacionales con diputa-

³⁸ «Direct democracy has been an important feature in the development of modern democracies over the last 200 years», SCHILLER, T. «Direct Democracy in Modern Democratic Evolution», en: sesión 1, International Symposium on Initiatives, Referendums and Direct Democracy, disponible en: http://www.tfd.org.tw/english/docs/Report_03_DM_P_03_14.pdf, 1 de octubre.

³⁹ SCHARPF, F. W., «Legitimacy in the multilevel European polity», *European Political Science Review*, Vol. 1, Num. 2. 2009, en: BERNHAGEN, P. y ROSE, R., *op. cit.*, p. 2, disponible en: <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/156.pdf>, 4 de febrero 2013.

dos europeos⁴⁰ y la posibilidad de que el PE pueda elegir al jefe del ejecutivo comunitario⁴¹, la existencia de unos partidos políticos europeos frágiles que son incapaces de imponer su voz, la culpa sistemática a Bruselas por la falta de resultados o la falta de un discurso político europeo único⁴². Todo ello, son elementos que dificultan la democratización y el reconocimiento de la Unión como un sistema político-jurídico propio. En otras palabras, el recurso a la democracia directa puede entenderse como un recurso alternativo a las carencias que muestra el sistema parlamentario tradicional. A nivel europeo, por algunas de las razones previamente esgrimidas, esas carencias son más acusadas.

El fomento de la participación directa exige una publicidad de las leyes y un compromiso de participación que favorecen la creación de una cultura europea transnacional, casi federalista. La cultura política y la cultura social son fundamentales para desarrollar los mecanismos de democracia directa; especialmente, en un ámbito nuevo como supone el ámbito europeo. Con los mecanismos formales no es suficiente. En los últimos tiempos, la UE, ha comprendido que debe promoverse desde un punto de vista político (*top down*) y ejercerse desde la sociedad (*bottom up*).

Para favorecer el proceso democratizador de las normas no basta solo con una redacción desde arriba a modo del despotismo ilustrado, sino que desde una perspectiva más popular, los ciudadanos, individuales u organizados deben poder ejercer los derechos que les son propios.

2.3 DEMOCRACIA Y LEGITIMIDAD: UN LASTRE DE LA UNIÓN

En la defensa de este estudio, la legitimidad es un punto importante para articular el discurso entorno a la ICE, porque en su creación subyace una base

⁴⁰ Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de Informe sobre la modificación del Acta electoral relativa a la elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal directo de 20 de septiembre de 1976 (2009/2134(INI)).

Para un resumen de los puntos destacados, ver su blog Andrew Duff, disponible en: <http://andrew-duff.eu/en/page/electoral-reform-of-the-european-parliament>, 22 de enero 2013.

⁴¹ Viviane Reding en respuesta a la intervención de Andrew Duff y a su informe sobre las próximas elecciones europeas de 2014. Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Informe sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, (2013/2012(INI)), disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-604_en.htm, 3 de julio 2013.

⁴² COSTA, O. y SAINT MARTIN, F., *Le Parlement européen*, Réflexe Europe, La documentation française, Paris, 2009.

COSTA, O. y BRACK, N., *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles (ULB), 2011.

ideológica: la ICE es un elemento fundamental para el desarrollo de la política comunitaria gracias al aval que estaría aportando al sistema. Y es que en la conciencia de muchos se encuentra la convicción de que la UE es un sistema con déficit democrático; lo cual es cierto, aunque con excepciones ⁴³: algunos diputados al PE han manifestado que la baja participación electoral, por ejemplo, no es resultado de un déficit democrático, sino la ausencia de un gobierno europeo reconocible y responsable capaz de animar a los ciudadanos a participar; de ahí la propuesta del PE para que las elecciones supongan también la elección del Presidente de la CE ⁴⁴.

La legitimidad es un concepto discutido, pero ha sido desde los años 80 cuando ha devenido centro del objeto de estudio jurídico y político. La Ciencia Política, el Derecho, la Sociología y otros ámbitos de las Ciencias Sociales han intentado describir y explicar por qué las sociedades se sustentan en el consenso de una comunidad a someterse a un poder. El estudio de la legitimidad, o como irónicamente menciona Arregui, el estudio de la carencia de ella ⁴⁵. Son muchos autores desde diferentes disciplinas los que se han acercado al concepto de legitimidad. Uno de los autores ineludibles básicos, Max Weber ⁴⁶, fundamentaba la legitimidad en tres tipos de poderes: la legitimidad tradicional, la carismática y la racional-legal. Si apartamos la legitimidad tradicional y la carismática del ordenamiento comunitario, por razones de legalidad constitucional y Estado de Derecho, solo nos queda confiar en que la legitimidad racional avale las decisiones de los gobernantes. En las democracias modernas, como la UE, la legitimación se basa en un consentimiento que se expresa mediante la participación repetida en unas elecciones, dentro de un periodo temporal finito. Esto sería la racionalidad de la que habla Weber. Pero esta racionalidad debe ofrecer resultados para perpetuarse: el individuo quiere resultados positivos; objeto de puesta en entredicho en los últimos tiempos en el caso de la Unión.

⁴³ Pese a que algunos autores como Majone no creen que haya déficit de legitimidad porque no conciben la UE como un sistema político sino un mecanismo regulador del mercado. MAJONE, G., «The Credibility Crisis of Community Regulation», *Journal of Common Market Studies*, n.º38, 2000, pp. 273-302.

MORAVCSIK, A., «In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing the Legitimacy of the European Union», *Journal of Common Market Studies*, n.º 4, 2002, pp. 603-634.

⁴⁴ Seminario organizado por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo. *Refuerzo de la democracia europea: Participación de los ciudadanos - ¿Cuáles son los retos a los que nos enfrentamos en las elecciones europeas de 2014?*, Bruselas, 26 de noviembre 2013.

⁴⁵ ARREGUI, J., «Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm. 46/2012, Bilbao, 2012, p. 88.

⁴⁶ WEBER, M. *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1978.

Pero, ¿por qué tendría que ser así?, ¿por qué la legitimidad debe basarse en la creencia de la legalidad institucional? y si las sociedades que otorgan la legitimidad cambian, ¿qué hace pensar que aquellas normas que un día sostuvieron sigan siendo legítimas? La legitimidad no puede otorgarse eternamente. ¿Dónde se halla el punto temporal de inflexibilidad? dicho de otro modo, ¿a partir de cuándo debe revisarse el apoyo social a unas instituciones? Parece ser que el periodo quinquenal en el que transcurren las elecciones europeas y el ejercicio de representación indirecta en el Consejo no son percibidos por el ciudadano como fuerza de influencia real en la toma del poder y en las decisiones que de éste se derivan. La UE goza de una legitimación derivativa. Ante la escasa identificación del elector con el PE, los ciudadanos recurren a otra instancia de gobierno representado en la Unión: los gobiernos nacionales y su representación en el Consejo. En palabras de Beetham y Lord (1998), los actos de la UE están legitimados por los actos de otro nivel de legitimación (los Estados miembros). Problemas derivados de no tener un Presidente del Consejo o un Presidente de la Comisión elegido directamente por el pueblo⁴⁷.

Borea Odría sostiene que «*la legitimidad es la creencia extendida y aceptada en la sociedad, del derecho o la razón que para mandar tiene un gobernante y que motiva principalmente la obediencia de los súbditos.*»⁴⁸ La legitimidad es, sobre todo hoy día, un concepto multidimensional⁴⁹. Beetham dice que un poder político está legitimado si se ejerce de acuerdo a unas creencias aceptadas; si las normas relativas al origen de la autoridad se ajustan a una creencia social aceptada y si las posiciones de poder son fruto del consentimiento de los subordinados y del reconocimiento de otras autoridades legitimadas⁵⁰. El problema es que en la UE no existe ese asentimiento de la comunidad respecto a unas normas que originariamente se basaron no en el apoyo popular sino en los resultados. La tecnocracia europea estaba avalada por una legitimidad de resultados que con la crisis⁵¹ se ha puesto de manifiesto de forma más acentuada. Y digo «más acentuada» porque llevamos décadas evidenciando la desmotivación de la ciudadanía y la reducción de la participación ciudadana. Desde sus orígenes, la legitimidad de la UE se ha fundado en la

⁴⁷ BEETHAM, D. y LORD, C., «Legitimacy and the European Union», pp. 15-34, Ed. WEALE, A., y NENTWICH, M., *Political theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, ECOR Studies in European Political Sciences, 1998, p. 17.

⁴⁸ BOREA ODRÍA, A., *op. cit.*, pp. 367-373.

⁴⁹ BEETHAM, D. y LORD, C., *op. cit.*, p. 16.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ ELÍAS MÉNDEZ, C., «La Administración...», *op. cit.*, pp. 43-54.

lógica neofuncionalista⁵² basada en los éxitos de una tecnocracia presuntamente imparciales que velaba por los intereses de la Unión⁵³.

A partir del concepto multidimensional que ofrecen Beetham y Lord⁵⁴ pretendemos dar cuenta de algunas carencias democráticas de la Unión y si éstas pueden verse, al menos en parte, compensadas por la introducción de la ICE. (1) Legitimidad procedimental. ¿Posee la Unión unas normas procedimentales de competición política e institucionalización que canalicen las demandas de los ciudadanos a instancias políticas superiores? (2) Legitimidad en la eficacia. ¿Son los resultados de las políticas comunitarias lo suficientemente eficaces, son producto de la elección del votante medio? (3) Legitimidad social. ¿Existe un sentimiento de pertenencia a una comunidad política que garantice la obediencia normativa de los ciudadanos?

Lo que estos autores no indican es si los tres elementos deben darse al mismo tiempo. Si se trata de un *continuum* o, si por el contrario, son elementos separados que pueden darse el uno sin el otro. En tal caso, habría que pensar si la UE cumple los tres requisitos o si, en cambio, la falta de uno puede ser compensada con el exceso de otro. Y si ese es el caso, en qué medida puede un tipo de legitimidad nivelar la ausencia de otra.

Arregui en su estudio *Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso políticos de la Unión Europea*⁵⁵ presenta algunos indicadores para medir el grado de legitimidad de la Unión y concluye que, pese a que la historia habla a favor de un futuro aumento de la legitimidad democrática de la Unión, lo cierto es que todavía debemos hablar de carencias democráticas.

Según este autor, la legitimidad procede de un sistema político que da voz a los distintos intereses mediante un rendimiento de cuentas horizontal (entre instituciones, o identificando los ciudadanos como un grupo de control supranacional) y vertical (mediante elecciones y procesos de participación ciudada-

⁵² HIX, S. *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Ed. 2.ª, Houndmills, 2005, capítulos 2 y 3.

THOMSON, R. y HOLSI, M., «Who has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-Making», *Journal of Common Market Studies*, 44:2, 2006, pp.391-417.

NUGENT, N., *The government and politics of the European Union*, The European Union Series, 6th edition, Palgrave Macmillan, New York, 2006.

⁵³ Soy consciente de que hay teorías intergubernamentalistas que explican precisamente la lógica de la integración europea precisamente desde el lado opuesto a la lógica neofuncionalista. MILWARD, A. S., *The European Rescue of the Nation-State*, Ed. Routledge, London, 1992, capítulo 1.

DINAN, D. «The Historiography of European Integration», en: DINAN, D. (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 297-324.

⁵⁴ BEETHAM, D. y LORD, C., *op. cit.*, pp. 16-18.

⁵⁵ ARREGUI, J., *op. cit.*, pp. 107-112.

na o mediante la identificación de los ciudadanos como una serie agrupaciones ciudadanas nacionales). Sobre esto Arregui afirma que «*Cuanto más institucionalizados estén los procesos de rendimientos de cuentas mayor legitimidad democrática y mayor eficacia del sistema político*»⁵⁶. La ICE podría verse como una especie de rendimiento de cuentas tanto horizontal, si se considera que los ciudadanos forman otro pilar institucional en la manera en que pueden proponer legislación europea, como vertical, si se considera que la ICE se utiliza como un plebiscito sobre la agenda política que establece la CE y que de esta manera el ciudadano puede poner en entredicho las prioridades políticas del ejecutivo comunitario.

1. *Legitimidad procedimental*

En la UE existe una separación bien establecida (pese a que no siempre tan clara) de poderes tanto horizontal (instituciones europeas) como vertical (entre Bruselas y los Estados miembros). Ya lo he comentado anteriormente: la UE está doblemente legitimada mediante la Comisión y el Consejo de forma indirecta y el PE de manera directa. Sin embargo, esta legitimidad se ve discutida porque esto no es suficiente. Falta competición política. Veamos⁵⁷: en primer lugar, está el PE. El proceso electoral del PE no se trata de elecciones europeas, sino de elecciones nacionales que poco tienen que ver con la política a nivel europeo⁵⁸. Además, los miembros al PE (MEP en sus siglas en inglés) dependen de sus partidos nacionales⁵⁹ y, como tal, rinden más cuenta a ellos que a su electorado europeo. Esto puede cambiarse con la nueva reforma del Reglamento que ha lanzado la Comisión respecto a la financiación de los partidos políticos europeos y a sus fundaciones⁶⁰. Pero, en tanto en cuanto los partidos políticos europeos no gocen de una financiación más autónoma, *ex ante*, y que tengan un estatus jurídico propio, la situación sigue siendo la dependencia formal de los aparatos nacionales. Hay más, el PE como actor democrático tiene todavía, pese al aumento de poderes que le otorga el Tratado

⁵⁶ *Ibid.*, p. 90.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 94-99.

⁵⁸ LODGE, J. (coord.), *The 1999 Elections to the European parliament*, Ed. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.

⁵⁹ HIX, S., NOURY, A. y ROLAND, G., *Democratic Politics in the European Parliament*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

⁶⁰ Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas, COM(2012) 499 final, Bruselas, 12 de septiembre 2012.

de Lisboa, serias limitaciones en cuanto al ejercicio de su poder legislativo y de control. Finalmente, el acceso de los lobbys y a la formación de las decisiones en el PE, tampoco es del todo claro. Para resolver esta situación, se aprobó en 2011 un Registro de Transparencia para los lobbys (como también se hizo para las otras instituciones), pero la adhesión a dicho Registro sigue siendo facultativa⁶¹ por lo que no se resuelve la cuestión de fondo, además del hecho que el Consejo no se ha adherido a la iniciativa. En segundo lugar, está el Consejo con sus limitaciones procedimentales. La opacidad del proceso decisorio dificulta también el control que los ciudadanos pueden ejercer sobre éste. Además, la delegación de poderes de los representantes políticos a los euroburócratas deslegitima la acción del Consejo, cuyos funcionarios no deben rendir cuentas a nadie mediante elecciones⁶². En tercer lugar, la Comisión. Ésta también tiene luces y sombras en cuanto a la transparencia y a la rendición de cuentas: sobre todo, ¿cómo establece la CE su agenda política? ¿Cómo pasa de las propuestas de la consulta pública al papel? ¿Cuáles son las reuniones con los grupos de interés y cuáles de sus proyectos se reflejan en la legislación? Esta imposibilidad de esclarecer el funcionamiento impide la exigencia de responsabilidades. Finalmente, el trabajo poco transparente de las Agencias reguladoras. En la externalización del trabajo de la CE, estos organismos toman decisiones muy importantes relativas a la legislación comunitaria sin estar sujetas a las rigideces burocráticas que, sin embargo, sí permiten hacer el seguimiento translúcido de la toma de decisiones.

2. *Legitimidad de resultados*

Una de las teorías que explica la construcción de la Unión Europea es aquella basada en los resultados. El neofuncionalismo⁶³ ancla la legitimidad de la transferencia de soberanía a las instituciones europeas en base a la obtención de buenos resultados de la tecnocracia. Según esta teoría el motor de integración de la UE han sido los resultados. En consecuencia, se asumiría que, en tanto en cuanto la UE satisfaga las necesidades demandadas por el pueblo, la construcción europea gozará del apoyo ciudadano. Esta teoría tiene también

⁶¹ Acuerdo interinstitucional Parlamento Europeo y Comisión Europea, Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, DO L 191 de 22 de julio 2011.

⁶² ARREGUI, J., *op. cit.*, p. 98.

⁶³ HIX, S., *op. cit.*, capítulos 2 y 3.

sus limitaciones porque no explica, por qué en un contexto histórico de bonanza y poderío europeo, las cifras de adhesión al sistema y participación en las elecciones del Parlamento Europeo seguían decreciendo; pese, a los buenos resultados económicos fruto de la instauración del euro y la ampliación de la UE al Este⁶⁴.

Este tipo de legitimidad evalúa en qué medida los resultados que produce un sistema político recoge las preferencias del votante medio⁶⁵. En este sentido, podemos afirmar que las políticas europeas reflejan la expresión de la media ciudadana porque el entramado de la toma de decisiones de la Unión es tan complejo, influyen tantos actores, que existe una ponderación de las posiciones en el resultado final⁶⁶. Sin embargo, esta opinión es rebatible. El lento avanzar de la UE, el continuismo de sus decisiones y la dificultad que entraña la introducción de reformas refleja un cierto privilegio del *status quo*. Dicho de otro modo: la UE es conservadora. Esto no refleja la posición media de la sociedad y es porque en la UE existen mecanismos de protección conservadores del *status quo* que impiden la instauración de elementos revolucionarios. El establecimiento de mayorías difíciles de alcanzar, el retraso en las transposiciones legislativas, la exclusión del método comunitario en ciertas áreas políticas, el uso de la unanimidad, la complicación de la toma de decisiones, los recursos a disposición de ciertos grupos son solo ejemplos de la dificultad que tiene la Unión para encajar cambios revolucionarios y rápidos.

Esto es importante para entender también por qué aquí se defiende que la ICE no va a suponer una revolución en la manera de hacer política de la UE. Porque el *status quo* institucional está fuertemente bloqueado por cláusulas legales y cualquier atisbo de reforma es muy difícil. En cada paso adelante, las disposiciones normativas retienen a la ICE en el marco de lo establecido por la ley. Se referirá a ello de manera más detallada en una sección posterior.

La UE perdería este tipo de legitimidad también por dos razones. Una, porque no refleja las demandas del votante medio: cada política «revolucionaria» se diluye en decisiones que una vez adoptadas poco reflejan el espíritu inicial de la ley. Como reconoce también Arregui «*El diseño del sistema político de la UE también asegura que los resultados políticos que produce sean moderados*»⁶⁷. Pero tampoco puede atribuirse, al menos en exclusiva, al conservadurismo de los cambios la falta de legitimidad en la UE. La segunda ra-

⁶⁴ TORREBLANCA, J. I., *La fragmentación del poder europeo*, Ed. Icaria, Barcelona, junio 2011, pp.23-40.

⁶⁵ ARREGUI, J., *op. cit.*, p. 89.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 99.

⁶⁷ ARREGUI, J., *op. cit.*, p. 100.

zón me parece más fundamental en la pérdida de legitimidad de la Unión. La crisis económica de la Unión parece perdurar y recaer en los bolsillos de las clases más humildes y más numerosas de la población europea. *Grosso modo*, y sin ir más allá en un análisis sobre el cual se ha vertido mucha tinta, la política de recortes ha golpeado y sigue golpeando más a aquellos sectores de la población que si bien antes veían en la UE una promoción de sus aspiraciones, ahora entiende que ésta protege a aquellos que provocaron la crisis y que, además, son los ciudadanos quienes deben pagar ahogados el riesgo que permitieron otros. En otras palabras, que la UE ya no está legitimada en las decisiones adoptadas en los Consejos Europeos o, peor, en las decisiones adoptadas y no aplicadas⁶⁸.

Las consecuencias de la crisis no han sido exclusivamente sociales y existe un riesgo de imposición económica en la disciplina jurídica de la protección de los derechos. La vertebración de la Constitución o el curso constitucional de las decisiones a partir de lo económico se ha asentado en el debate público europeo⁶⁹. Balaguer enumera algunos de esos cambios⁷⁰. En primer lugar, el contexto de la crisis ha permitido que una interpretación económica vertebré el orden social y las bases constitucionales (como los Tratados). En segundo lugar, esta interpretación económica no se limita a interactuar con otros principios sino que pretende someterlos. En tercer lugar, la democracia ya no constituye ahora la base de un proceso sino que se interpreta en un sentido funcional: ésta es un producto y como tal se halla al servicio de la finalidad económica. Por último, la visión economicista de los derechos y principio constitucionales tiende a negar el conflicto social y político. Esta interpretación constitucional desde una visión holística económica es resultado de una reacción política a la crisis, víctima de un contexto social que ha quedado grabado en el marco normativo.

Si algo nos ha enseñado esta crisis, es que no existe una sola salida a la crisis. Así como existen diferentes características nacionales, también existen distintas recetas aplicables; en contra de lo que a veces se ha querido vender como una política pública irremediable. Los recortes en el presupuesto que se

⁶⁸ Retrasos en la entrega de los fondos acordados a España en el Consejo de junio de 2012. Todavía no había llegado en octubre de 2012 el Fondo Europeo para el rescate bancario. En el Consejo de diciembre de 2012 se pospone la decisión de la Supervisión Bancaria a junio de 2013. La política comunitaria está colgando de las elecciones alemanas en el otoño de 2013. HABERMAS, J., «Cuando las élites fracasan», EL PAÍS, 20 de agosto 2013, disponible en: http://elpais.com/elpais/2013/08/13/opinion/1376411438_682870.html, 20 de agosto de 2013.

⁶⁹ BALAGUER CALLEJÓN, F., «Una interpretación constitucional de la crisis económica», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 10, núm. 19, enero-junio 2013, pp. 449-454.

⁷⁰ *Ibid.*

han puesto a los Estados del sur de Europa, se han presentado como inevitables cuando en realidad, no lo son⁷¹. A nivel europeo, se han tomado decisiones fuera de los mecanismos formales, que el Derecho ha pretendido amparar en un segundo momento⁷². Esta salida única a la crisis ha vulnerado el valor del pluralismo, un principio constitucional, propio de un régimen democrático⁷³. La ausencia de un marco legal generó una inseguridad jurídica que se vendió como necesaria en aras de los poderes políticos y económicos. Esto ocurrió por ejemplo con la reforma del artículo 136 del TFUE. En la sesión del Consejo Europeo de los días 28 y 29 de octubre de 2010, los Jefes de Estado o de Gobierno convinieron en la necesidad de establecer un mecanismo permanente de crisis para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro⁷⁴. En diciembre de 2010, se presentó un proyecto de revisión del artículo 136 del TFUE que añadía un apartado a tenor del cual los Estados miembros que pertenecen a la zona euro establecerían un mecanismo de estabilidad para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro. Hasta la reforma del art. 136 del TFUE, fue la cláusula del art. 122 del mismo TFUE quien intentó apagar el fuego que había levantado la crisis de la eurozona con la posible salida de Grecia del euro.

Particularmente, el párrafo tercero del art. 136 decía que *«Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas.»* Este párrafo sustituía al artículo 122, apartado 2, del TFUE que decía *«En caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de la decisión tomada»*. El artículo 122 fue tomado con pinzas para poder cubrir el cambio del art. 136 debido a la

⁷¹ BALAGUER CALLEJÓN, F., «Crisi economica e crisi costituzionale in Europa», *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, núm 1, 2012, pp. 82-99.

Disponible en: <http://www.unikore.it/index.php/francisco-balaguer-callejon-crisi-economica>, 17 de enero 2014

⁷² *Ibid.*, p. 96.

⁷³ *Ibid.*, p. 83.

⁷⁴ Consejo Europeo, Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro, (2011/199/UE).

ilegalidad flagrante que suponía asimilar «catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales» a la implantación de mecanismos de garantía en la zona euro.

El caso anterior es solo un ejemplo de los últimos tiempos: presentado como la única solución viable⁷⁵, ante el inmovilismo que presenta el procedimiento comunitario de la toma de decisiones y la necesidad urgente de actuar, los líderes políticos, acuciados por los poderes económicos tomaron decisiones en un primer tiempo fuera del marco comunitario que en un segundo tiempo, el derecho comunitario legitimó. Ello creó un vacío legal, una inseguridad jurídica que, como he argumentado sí que redujo el pluralismo político: la decisión no fue tomada por el conjunto de los Estados afectados de la zona euro, sino que las soluciones fueron planteadas por Berlín y París⁷⁶.

Las reformas para hacer frente a la crisis han rodeado los canales tradicionales de poder tanto a nivel estatal como a nivel supranacional. Si antes se ha ofrecido un ejemplo sobre la acomodación del Derecho a las decisiones políticas a nivel europeo, no fue diferente lo que sucedió a nivel nacional. En España, por ejemplo, con el objetivo de calmar a los mercados y acuciados por las reformas que exigía Bruselas, se reformó la Constitución a toda prisa. No hubo ni debate ni tan siquiera consenso a nivel social. Se hizo porque vino exigido de unas autoridades supranacionales que no estaban legitimadas por el pueblo soberano⁷⁷. Una forma de hacer política que desdeña los canales tradicionales de la creación legislativa: forzados por declaraciones que los líderes estampaban en los periódicos, cartas intercambiadas por los gobernadores de los bancos centrales y el BCE, llamadas telefónicas, contactos paralelos y procedimientos informales de poder que poco tienen que ver con el principio democrático de consulta al pueblo soberano. Y quién no recuerda el caso griego⁷⁸. Cuando el país fue a recibir el segundo plan de rescate europeo a cambio de reformas impuestas por la Troika, el primer Ministro griego, Papandreu, decidió someter a consulta el nuevo rescate. Fruto de esa decisión, acabó acorralado y fue forzado a dimitir⁷⁹.

⁷⁵ BALAGUER CALLEJÓN, F., *op. cit.*, p. 88.

⁷⁶ BALAGUER CALLEJÓN, F., *op. cit.*, p. 89 y p. 96.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 91.

⁷⁸ VELASCO, I. «Papandreu, dispuesto a dimitir a cambio de un Gobierno de coalición», *El Mundo*, 3 de noviembre 2011, disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/11/03/internacional/1320322939.html>, 14 de enero 2014.

⁷⁹ «... *from this perspective, the failure to have a Greek referendum on the outcome of the October 2011 Euro Summit, an idea proposed by the Greek Prime Minister Papandreu, but cancelled under Franc-German pressures, is to be seen as a missed opportunity*». BEUKERS, T., «The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration», *European University Institute, Max Weber Programme for postdoctoral Studies* 36/2013, Florencia, 2013, p.18.

La actuación durante la crisis de las instituciones europeas ha generado un problema de principio, relativo «a las posibilidades y límites en la internacionalización de la potestad jurisdiccional de la Unión»⁸⁰. Este problema de principio ha sido el que le ha llevado a configurar un marco de rescate financiero en la frontera de los Tratados, pero externos a los mismos (también ha sucedido con el sistema de patentes o la Adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos). Las instituciones europeas actúan de manera paralela pero en un espacio jurídico formalmente separado⁸¹. De hecho, los estudios doctrinales han acertado a señalar que una de las mayores dificultades se ha encontrado en hallar fórmulas procesales que permitieran hacer frente a la crisis económica, abriendo la jurisdicción más allá de la UE, pero salvaguardando la prerrogativa de autonomía del ordenamiento de la Unión⁸².

La crisis actual, pese a signos de recuperación económica⁸³, todavía perdurará. Y no solo en el formato de las recetas económicas sino también en el marco de un quehacer político que ha rasgado el acervo comunitario, debilitando la difícil legitimidad tecnocrática impuesta por el ejecutivo comunitario y las enclenques elecciones al PE⁸⁴. En vez de eso, nos hallamos ante la acentuación del déficit democrático y el desdén al derecho constitucional europeo en sus diferentes niveles⁸⁵.

Las soluciones ofrecidas a la crisis han dejado al descubierto el desconcierto de la integración europea. La inmadurez de un incipiente desarrollo constitucional europeo no ha permitido adaptarse a la urgencia de los infortunios. En vez de eso, se ha visto desbordada por los acontecimientos a los que ha sido solo capaz de responder reactivamente y nunca con prospección. Welle acierta con una denominación muy apropiada a este tipo de integración europea y la llama «integration by catastrophe»⁸⁶ (integración mediante catástro-

⁸⁰ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «La autonomía del ordenamiento de la Unión y las funciones esenciales de su sistema jurisdiccional», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, p. 227.

⁸¹ PEERS, S., «Towards a New Form of EU law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework», *European Constitutional Law Review*, Vol. 9, núm. 1, 2013, pp. 37-72, en: AZPITARTE SÁNCHEZ, M., *op. cit.*, p. 228.

⁸² AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «La autonomía del ordenamiento de la Unión y las funciones esenciales de su sistema jurisdiccional», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, p. 228.

⁸³ «El FMI ve signos de recuperación económica en la zona euro y en EEUU», EL PAÍS, disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2012/03/18/actualidad/1332106428_854767.html, 17 de enero de 2014.

⁸⁴ «En realidad, la integración europea se ha construido históricamente a espaldas del Derecho constitucional, como una excepción a la realidad democrática de los Estados miembros y como un modo de eludir el conflicto social interno mediante el propio proceso de integración» BALAGUER CALLEJÓN, F., «Derecho y justicia...», *op. cit.*, p. 266.

⁸⁵ BALAGUER CALLEJÓN, F., *op. cit.*, p. 95.

⁸⁶ WELLE, K., «Preparing for complexity. European Parliament in 2025. Going global, going local, going digital», Parlamento Europeo, PE508.814, Bruselas, abril 2013, p. 8.

fe); una legitimidad basada en la reacción contra las presiones externas que han empujado a la Unión hacia una mayor integración para evitar su desintegración, algunas veces, fuera del marco legal europeo. Esta reacción cortoplacista del derecho europeo ha sobrevalorado la capacidad de acción de los ordenamientos jurídicos nacionales que, sin competencias, pero con la férrea voluntad de los gobernantes han adoptado políticas que han bordeado el límite de la legalidad, ninguneando el procedimiento de adopción de decisiones a nivel europeo y sobredimensionando el poder de los Estados.

La crisis acabará pasando pero queda el precedente del inmovilismo político a nivel europeo y la inacción de una Comisión Europea que no ha sido capaz de liderar los cambios en el marco de sus prerrogativas. Una crisis que ha tocado las prerrogativas cuasi constitucionales de la naturaleza europea⁸⁷. La contestación ha surgido porque, con el fin de evitar la desintegración de la Unión, ésta ha optado por más integración dando lugar a un intervencionismo económico y político con consecuencias sociales en los Estados miembros. Si la crisis perdura un poco más, puede que acaben apareciendo iniciativas que reclamen una Unión Bancaria mayor a la esgrimida en los Reglamentos, una política unitaria contra los desahucios, propuestas para la garantía de un derecho a la vivienda básico, para el rendimiento de cuentas político y para instaurar mecanismos que eviten otra futura crisis de riesgos financieros. Todo entendido como una política de reacción de la ciudadanía ante la vacante que ha dejado el ejecutivo comunitario. El espacio político vacante, ante la ausencia de resultados satisfactorios para la ciudadanía puede muy bien ser aprovechado para lanzar campañas ciudadanas que, por un lado den respuestas legitimadas a la crisis y, por otro lado, que den simplemente una respuesta en el marco de un contexto europeo que, pese a la crisis, goza todavía de la legitimidad del derecho y de unos resultados que la han avalado hasta llegar a ser lo que es hoy día.

En este sentido, y en respuesta, la ICE funcionaría como un mecanismo legitimador de las decisiones.

3. *Legitimidad social*

También en la teoría neofuncionalista y en la teoría elitista se contempla la integración europea como un bien necesario introducido por los dirigentes de los países que en su momento decidieron ceder ciertas competencias a favor de una gestión supranacional común.

⁸⁷ WELLE, K., *op.cit.*, p. 5.

En el caso particular de la Unión, este proceso *top-down*, también identificado como una especie de nuevo despotismo ilustrado⁸⁸, pierde legitimidad social en cuanto no existe un *demos* europeo en la medida en que no existe un sentimiento de pertenencia y de solidaridad común entre las diferentes comunidades. Esto explicaría, por ejemplo, la oposición alemana para instaurar los eurobonos. Tras el discurso germánico se hallaría la animadversión no tanto de una sociedad insolidaria, sino la falta de sentimiento de pertenencia a un mismo *demos*.

Tampoco la naturaleza de la Unión ayuda a fomentar el sentimiento de pertenencia a una comunidad política única⁸⁹. Las 24 lenguas oficiales de la Unión, con la entrada de Croacia, no favorece superar el escollo y el sentimiento foráneo de que las decisiones tomadas en Bruselas pertenecen a otro mundo y que se aplican a otra sociedad. A esto, se añaden los medios de comunicación y la clase política nacional quienes, culpando a Bruselas de los malos resultados y priorizando el debate nacional, no ayudan a fomentar el sentimiento de pertenencia a un *demos* europeo.

Sin embargo, el hastío de los ciudadanos no tiene por qué estar relacionado directamente con la falta de participación ciudadana. Justificar la existencia de la ICE por una baja participación en los comicios europeos es, por una parte, ignorar que hay otras vías de participación directa a nivel europeo y, por otra, creer que la ICE es por sí sola capaz de generar la legitimidad que no ha podido obtener la Unión por otros canales. El hecho de que los ciudadanos no acudan a las urnas ¿justifica realmente la introducción de un nuevo mecanismo de democracia directa?, ¿o es que, en realidad, se están infrautilizando los mecanismos participativos alternativos?, pero ¿y si se están efectivamente utilizando esos mecanismos y la abstención no respondiera a la falta de instrumentos participativos? Se intentará dar respuesta a estas preguntas en un apartado ulterior relativo a la Democracia directa en la UE⁹⁰. Sin embargo, la última pregunta sí que abre una puerta a la frágil explicación que se halla tras la legitimidad que acredita la instauración de una iniciativa ciudadana a nivel europeo.

⁸⁸ HIX, S., NOURY, A. y ROLAND, G., *Democratic Politics in the European Parliament*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2007, *op. cit.*, p. 13.

⁸⁹ Existen autores como DAHL o SHAPIRO que no creen que pueda existir legitimidad democrática sino hay cohesión social previa. Y en el caso de las organizaciones internacionales como califican a la Unión Europea la cohesión social es prácticamente inexistente. DAHL, R., «Can International Organizations Be Democratic? A skeptic's view», en: SHAPIRO, I. y HACKER CORDÓN, C., *Democracy's Edges*, 1ª edición, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

SHAPIRO, I. y HACKER CORDÓN, C., *Democracy's Edges*, 1ª edición, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 19-37.

⁹⁰ Capítulo VII.

En el concepto de «legitimidad social», el elemento temporal es importante para sostener o no el apoyo a una norma, porque el consenso muta con el cambio generacional. Pero incluso desde este punto de vista, el «apoyo», «consentimiento» que se le otorga al concepto de legitimidad es discutido. ¿Qué quiere decir «consentimiento»? Ante la ausencia de un asentimiento público perpetuo, autores como Horton y Pateman⁹¹ asumen que este consentimiento se subsume en el mismo acto de autorización. Pero esta afirmación, en mi opinión, está incluyendo el compromiso tácito y, peor, la inacción de los ciudadanos como actitudes reafirmantes del sistema. La pasividad del individuo o su inacción se convertiría en fuente legitimadora del sistema. Debido a la imposibilidad patente de calibrar el «consentimiento», la idea transgresora de ambos autores es que el consentimiento desaparece como elemento fundamental de la legitimación de los sistemas democráticos liberales y por lo tanto la legitimidad social queda supeditada a otros instrumentos del sistema.

Un punto a añadir respecto al problema de legitimación del sistema de la UE es, no solo la distorsión de la perceptibilidad del ejercicio del poder (multiplicidad de instituciones que participan en el proceso de toma de decisiones, la falta de un discurso europeo representativo de un demos europeo) y el periodo temporal de las elecciones, también la dificultad de compartir los valores básicos que ayudan a la consolidación de la legitimidad. En la UE existe multiplicidad de tradiciones culturales⁹² que dificultan el consenso y la gobernabilidad de un territorio tan vasto y tan plural desde el punto de vista identitario.

A los problemas anteriormente mencionados, se añade el hecho de que la UE es un sistema multinivel⁹³ por lo que hay una yuxtaposición de legitimidades que se ejercen a diferentes niveles. La legitimidad a nivel europeo es un concepto complejo que no puede limitarse a la definición tradicional del término. La legitimidad europea fluye de diferentes instancias políticas legitimadas a su vez por elecciones directas. Pero el hecho de que la legitimidad de la UE no siga el modelo tradicional no significa que ésta no exista y que no pueda estar fundamentada. Estas vías distan de los canales tradicionales que han expresado la voluntad popular en las democracias del siglo xx.

⁹¹ BEETHAM, D., y LORD, C., *op. cit.*, p. 16.

⁹² BOREA ODRÍA, A., *op. cit.*

⁹³ Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de informe sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea, (2012/2078(INI)). PERNICE, I., «El constitucionalismo multinivel en la Unión Europea», *Revista de Derecho Constitucional Europea*, Año 9, Núm. 17, enero-junio/2012. pp. 639-671. GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., *Constitucionalismo multinivel. Derechos fundamentales*, Sanz y Torres, Madrid, 2011. 'Titre' 'DocRef' 'DocRef'

La UE goza de una legitimidad específica basada en lo que se podría llamar «doble legitimidad difusa». «Doble» porque proviene de las elecciones parlamentarias quinquenales y del Consejo cuyos gobiernos les representan indirectamente. Y «difusa» porque es difícil identificar claramente los representantes con nombres y apellidos fruto de la complejidad institucional de la Unión y la pluralidad de sus gobernantes. La cuestión es ¿puede existir el apoyo social a la Unión aun cuando dicha legitimidad necesite ser *doble* para ser suficiente y, además, *difusa* porque sea incapaz de asumir un liderazgo claro donde se pueda esclarecer la responsabilidad política de los errores? Aquí entra el concepto de «estructura política de oportunidades»⁹⁴. Kitschelt escribe que, en primer lugar, están los elementos coercitivos, informativos, normativos, recursos pecuniarios que motivan la participación en el sistema político. En segundo lugar, la oportunidad institucional (normas formales e informales) y en tercer y último lugar, se halla el periodo de tiempo. La estructura política de oportunidades, más allá de la legitimidad tradicional, también puede explicar la legitimidad del sistema. La Unión goza de una estructura participativa plural y posibilista y como tal, la ICE respondería a esa estructura de oportunidades como un elemento institucional que garantiza el acceso de las masas al sistema político.

Poiars Maduro, advierte que los estudios sobre la legitimidad, particularmente en la Unión Europea se equivocan en el objeto de sus variables⁹⁵. Plantea que en realidad no se trata de los *inputs*⁹⁶ y la reconsideración institucional del sistema, sino que se trata de nivelar el impacto político de la Unión y la naturaleza de las políticas. En realidad, explica, el problema de la Unión con la legitimidad social no es tanto la falta de demos o la ausencia de mecanismos articuladores de las voluntades de la ciudadanía europea (lo que en realidad estaría tirando por tierra la razón de ser la de ICE), sino la disparidad entre las expectativas normativas que genera la Unión y la capacidad política real para alcanzar los objetivos. De esa diferencia entre «razón» y «sentimiento» surge la frustración y desafección del ciudadano. Por lo tanto, para reducir

⁹⁴ KITSCHOLT, H. P., «Political Opportunities structures and Political Protest: Anti-nuclear movements in four democracies», *British Journal of Political Science*, n.º16, 1986, pp. 57-85.

⁹⁵ POIARES MADURO, M., «Passion and Reason in European Integration» en: Conferencia en la Humboldt-Universität, Berlin, 10 febrero 2010, p. 8.

⁹⁶ Al respecto, vale la pena destacar la presentación del estudio que se hizo el 12 de julio de 2012 en el Parlamento Europeo, donde el Profesor Maduro comentó que, contrariamente a lo establecido por la doctrina, la elección directa del Presidente de la CE no cambiaría la percepción de los ciudadanos respecto a la Unión. POIARES MADURO, M., «Reinventing Europe» en: Estudio presentado en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, Bruselas, 12 de julio 2012, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/maduro_reinventing-europe/_maduro_reinventing-europe_en.pdf, 12 de julio 2012.

la falta de legitimidad, que no es otra que el espacio entre lo que es y lo que se espera que sea, habría que generar un nuevo debate de contrato social para reajustar el alcance de las políticas europeas.

Otros autores, como Heidrun Abromeit,⁹⁷ defienden que un cambio en las variables de entrada (*inputs*) sí condiciona el nivel de aceptación y confianza en la Unión. Pero concluye, y va más allá, que las soluciones que se pretenden (acrecentar el poder del PE, dar más poder de participación a las regiones de la UE, más participación directa del ciudadano y progresar hacia una UE más federal) son soluciones inadecuadas ya que no se dan las condiciones que permiten el aumento de participación de estas unidades a nivel europeo.

Por las razones anteriormente esgrimidas, en el marco de la legitimidad social, concluyo que: (1) no se puede decir que la Unión no goce de legitimidad (si bien ésta es doble y difusa: «doble legitimidad difusa»), (2) que, en consecuencia, no se puede justificar la introducción de la ICE solo por falta de legitimidad en la UE y que, en cambio, responde a una estructura política de oportunidades y (3) que la creación de la ICE no va a solventar los problemas de perceptibilidad del ciudadano respecto al sistema político de la Unión. En todo caso, la ICE podría modificar la estructura política de oportunidades de la UE, pero en ningún caso el de su sistema institucional.

A nivel europeo, existen ya propuestas para solventar el problema de la legitimidad, más allá de la introducción de mecanismos de democracia directa centrados en la legitimidad social (pese al carácter democrático de la ICE, ésta no va a resolver los problemas de legitimidad en la Unión). Si no se da el contexto propicio, otros mecanismos de articulación institucional pueden ser más importantes para aportar legitimidad a la Unión que la introducción de un instrumento de democracia directa. La introducción de procesos de competición política real, favorecer el debate real a nivel nacional sobre temas europeos, educar a la élite política nacional en las estructuras comunitarias, fomentar el rendimiento de cuentas tanto vertical como horizontal⁹⁸, esclarecer los procesos de tomas de decisiones mediante la transparencia y la reducción de la complejidad, evitar la excesiva delegación de decisiones o aclarar las responsabilidades de las decisiones adoptadas, etc. Todo esto son mecanismos alternativos a la introducción de más democracia directa que aportarían también legitimidad a la Unión y que en la mayoría de los casos no requiere cambios en los Tratados.

⁹⁷ ABROMEIT, H., «How to Democratize a Multilevel, Multi-dimensional polity», *Political theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, Ed. WEALE, A., y NENTWICH, M. ECOR, Studies in European Political Sciences, 1998.

⁹⁸ POIARES MADURO, M., *Passion, op. cit.*, p. 12.

En vez de eso, tenemos la introducción de la ICE que no va a ayudar a la corrección de la legitimidad limitada de la Unión y, en consecuencia, que no va a resolver el problema democrático. Hay que tener en cuenta que la estructura gubernativa de la UE no previó nunca una estructura de control democrático que legitimara su actividad. Como dice Weiler «*La palabra democracia no aparece en ninguna parte de la Declaración Schuman*»⁹⁹ y que la UE está intentando llevar a cabo unas políticas con unas instituciones y estructuras que atañen más a los años cincuenta y sesenta que al nuevo siglo¹⁰⁰. La ICE no puede ser la solución a ese retraso institucional.

Mucho se ha escrito sobre la legitimidad en la UE. ¿Cuáles de todas las legitimidades mencionadas anteriormente parecen describir mejor el funcionamiento de la UE? Ante la clásica «la UE carece de legitimidad» o el «déficit democrático de la Unión» son muchos los que citan los múltiples mecanismos existentes que sí otorgan legitimidad a la UE. Si la UE se ha dotado de dichos instrumentos, ¿qué más puede hacerse? ¿No se trata de un problema institucional? ¿No han sido suficientes las reformas introducidas por los Tratados? ¿Habrá entonces que cambiar a la gente?¹⁰¹. El problema, según Weiler, es que estos mecanismos se refieren a elementos supraestructurales: cambios que solo afectan a la superficie del problema, cuando en realidad los problemas de legitimidad de la Unión deben afrontarse desde la raíz misma, desde la cuestión de los fundamentos de la Unión.

Pese a que se haya querido afrontar el problema de déficit democrático, nunca se han abordado dos ausencias notables en la fundación de la Unión y que podría explicar sino el retraso institucional, sí la ausencia de dos elementos claves que poseen otros ordenamientos clásicos y no el comunitario. La UE carece, pese a las reformas contingentes de los últimos tiempos, incapaces de abordar los problemas de fondo, de dos de las esencias de los regímenes democráticos: el control/la responsabilidad (*accountability*) y la representación¹⁰².

En cuanto al control y la responsabilidad. No es que no exista un control a nivel institucional, como nos dicen algunos autores. En realidad, existe. El problema es que se trata de controles y reemplazos a nivel administrativo, a nivel funcional que tienen poco que ver con la visibilidad mediática. Los ciudadanos quieren poder echar a los responsables de las políticas que no han

⁹⁹ WEILER J. H. H., «Challenges to Electoral Participation in the European Elections of 2014. Restoring Electoral Faith: Prospects and Risks», *Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Parlamento Europeo, Bruselas, noviembre 2013, p. 4.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ WEILER J. H. H., *op. cit.*, p. 5.

¹⁰² *Ibid.*

respondido con el ejercicio de su cargo a lo esperado por el ciudadano. Por lo tanto, el poder que tienen los ciudadanos en otras democracias de reemplazar al gobierno por otro, no existe a nivel de la UE ¹⁰³. La responsabilidad política a nivel europeo es muy escasa: ¿quién no recuerda el fiasco de la Cumbre de Copenhague para el Cambio climático?, ¿y el escaso beneficio que han supuesto las recetas de austeridad avaladas por el comisario Olli Rehn ¹⁰⁴?, ¿y las ausencias notables y destacadas de la Alta Representante de la Unión? y, en cambio, a dichos cargos políticos nunca se les ha exigido responsabilidad política en forma de dimisión. ¿Y qué hay de la fallida Constitución para Europa? ¿Y de la ambiciosa y fracasada Agenda de Lisboa? ¹⁰⁵ No hay nadie a nivel político europeo que pague por los errores o políticas fallidas que se han llevado a cabo a nivel europeo como sí sucede en la política nacional. De la misma manera sucede, no solo en la CE, sino también en el PE. El ciudadano no puede castigar el gobierno europeo: en primer lugar porque no existe conexión (o escasa) entre la CE, que por su naturaleza actúa como una institución neutral, y el PE que, en cambio, tiene como objetivo representar las distintas ideologías. Y segundo, porque en la mayoría de los casos, poco importa la rendición de cuentas de un grupo político en la cámara. Al final, el ciudadano cuando emite su voto lo hace pensando y castigando al partido dentro del marco nacional: a quien sí puede reemplazar debido a su descontento.

En cuanto a la representación ésta se puede incorporar el mismo comentario de la anterior. Ni la CE, ni el Consejo, por su propia composición y deontología ¹⁰⁶ se pueden permitir una defensa partidista de los intereses que el ciudadano considera como propios. Esa deficiencia dificulta la identificación con las políticas europeas, que no es otra cosa que la representación de los intereses del ciudadano medio. La propuesta de que las elecciones europeas reflejen también la elección del Presidente de la CE, como haría la elección del ejecutivo en cualquier régimen parlamentario, es un cambio que tiene como objetivo captar la atención del ciudadano y animarlo a participar en las elecciones europeas. Esta competencia entre candidatos debería ser real, con diferencias entre sus programas electorales ¹⁰⁷, para evitar el paseo de candidatos con promesas electorales de carácter general que acaban por representar a todos y a ninguno.

¹⁰³ WEILER, J. H. H., *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁴ El diputado socialista Sergio Gutiérrez Prieto ha pedido reiteradamente la dimisión del comisario para Asuntos Económicos y Monetarios, Olli Rehn.

¹⁰⁵ WEILER, J. H. H., *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁶ WEILER, J. H. H., *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁷ *Ibid.*

La UE es muy consciente de estas dos últimas deficiencias: la rendición de cuentas (*accountability*) y la responsabilidad político-administrativa. Estos dos elementos permiten que a nivel europeo se puedan adoptar políticas impopulares con naturalidad debido a la ausencia de controles democráticos¹⁰⁸. Ambos conceptos son indisolubles de la legitimidad democrática, la siempre tan anhelada por la Unión. Dice el Parlamento Europeo en uno de sus últimos informes institucionales de la legislatura 2009-2014: «Destaca que la legitimidad y la rendición de cuentas adecuadas deben garantizarse tanto a nivel nacional como de la UE por los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, respectivamente; recuerda el principio establecido en las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2012 de que «el objetivo general sigue consistiendo en garantizar a lo largo de todo el proceso la rendición de cuentas y la legitimidad democráticas en el nivel en que se adoptan y aplican las decisiones»»¹⁰⁹.

La gobernanza multinivel es, como ya se ha citado previamente, una problema para la legitimidad y a la credibilidad de la UE por parte de sus ciudadanos, pero es también el motor de su existencia y la dinámica institucional que se ha impuesto para el desarrollo de la Unión. Además, a la gobernanza multinivel se le ha sumado ahora, con la crisis de la Eurozona, nuevas formas de integración diferenciada, en el marco de los Tratados y fuera de los mismos. Instrumentos que han servido para profundizar en la gobernanza económica, la disciplina presupuestaria y la creación de fondos de emergencia¹¹⁰, los cuales han alterado la toma de decisiones en un marco acotado por el derecho comunitario. La explosión de esta gobernanza multinivel y extraconstitucional ha despistado tanto a los analistas como a los ciudadanos, los cuales hallan dificultad en otorgar legitimidad a un conjunto de ideas surgidas de una idiosincrasia bruselense a veces casi improvisada y de unas circunstancias económicas particularmente duras.

La legitimidad mediante la integración diferenciada ha supuesto un punto de inflexión en las políticas europeas. Beukers nos habla de la búsqueda incesante de dar forma a unas decisiones ya tomadas de antemano. El encuadramiento de dichas decisiones en el marco constitucional europeo rozan los límites previstos por los Tratados: el art. 48. TUE o el art. 352 TFUE (cláusula de flexibilidad) o el art. 126.14 del TFUE con el «truco protocolario» (*pro-*

¹⁰⁸ BALAGUER CALLEJÓN, F., «Derecho y justicia en el ordenamiento constitucional europeo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 8, núm. 16, julio-diciembre 2011, pp. 271

¹⁰⁹ Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de informe sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea, (2012/2078(INI)).

¹¹⁰ BEUKERS, T., *op. cit.*, p. 1.

toocol trick)¹¹¹. Sin citar el aclamado art. 136 TFUE al que me he referido anteriormente.

La ambigüedad de estos recorridos externos a las vías normales de los Tratados, así como la novedad e innovación constitucional que éstos suponen han llevado a la indefinición, la duda, la falta de transparencia en la toma de decisiones o la inseguridad jurídica. Cómo el conjunto de normas evoluciona y afecta a la legitimidad de la Unión está todavía serpenteando los entresijos de la legalidad. Lo que sí es cierto, es que ha resquebrajado la confianza de un público que al menos, sabía a qué atenerse.

2.4 LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ALEMÁN DE 30 DE JUNIO DE 2009: ¿CRÍTICA O REFERENCIA?

En todo este entramado que analiza la democracia en la integración europea, merece una mención aparte la sentencia de 30 de junio de 2009 emitida por el Tribunal Constitucional Alemán (Tribunal Constitucional Federal, TCF) sobre el Tratado de Lisboa¹¹², en cuanto que ésta tiene una influencia notable en la concepción jurídica de legitimidad a nivel europeo. Esto es así, porque, no en vano, el Alto Tribunal alemán ha ejercido siempre una influencia destacada en el proceso de integración europea¹¹³. Como ejemplo, lo muestra el papel que éste ha tenido en la protección de los Derechos Humanos: sus sentencias influyeron definitivamente para incluir la Carta de Derechos de la Unión en el articulado del Tratado (art. 6.1 TUE) y para solicitar la adhesión a la Convención Europea de los Derechos Humanos¹¹⁴. La cooperación no se ha presentado solo en el marco de los Derechos Humanos. A partir de los años noventa el aumento de las cuestiones prejudiciales presentadas, muestra la cooperación judicial entre Tribunales Constitucionales nacionales y el Tribunal de la Unión Europea (Tribunal de Justicia de Luxemburgo, TJUE)¹¹⁵. El TJUE ha utilizado esto para asentar y establecer criterios constitucionales de

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania sobre El Tratado de Lisboa, 30 de junio de 2009, *op.cit.*

¹¹³ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Órdago del Tribunal Constitucional alemán al proceso de integración europea (algo más que una sentencia crítica con el Tratado de Lisboa)», *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals (REAF)*, Núm. 13, abril 2011, p. 98.

¹¹⁴ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 98.

¹¹⁵ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «La autonomía del ordenamiento de la Unión y las funciones esenciales», *op. cit.*, p. 226.

cara a la integración europea¹¹⁶. Sin embargo, la tradicional intervención de los Tribunales Constitucionales nacionales en la protección y salvaguarda de la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión¹¹⁷, ha venido poniéndose en cuestión por los primeros. Particularmente, la preocupación del TCF por la protección de los Derechos fundamentales ha sido un motor de cambio en la relación entre Tribunales¹¹⁸ en los últimos años.

De ahí la expectación suscitada por la sentencia de 30 de junio de 2009 del TCF. Dicha sentencia despertó los recelos de una parte y trajo los aplausos de otros, ya que vieron en la sentencia una aplicación inmediata de elementos a favor de más transparencia y control de las decisiones bruseleses: «*el resultado más evidente de la sentencia fue obligar al Parlamento alemán a aumentar su participación en los futuros procesos legislativos de la UE*»¹¹⁹. Pero no todo fue contento en la sentencia del TCF. Una parte importante del mundo académico criticó elementos de la sentencia¹²⁰. Por su importancia para la evolución de la integración europea y su futura influencia en la evolución política, *ergo*, en el desarrollo democrático de la UE, me referiré a esas críticas de la sentencia del Alto Tribunal alemán. Destaco aquéllas cuyos enunciados aspiran a influir en la ontología de la Unión y, por lo tanto, también un cambio en el constitucionalismo de la UE que incluye el sistema institucional y, cómo no, la posición de la ICE en el entramado europeo.

Las consideraciones del TCF sobre la aplicación del nuevo Tratado han supuesto también un análisis sobre la legitimidad democrática de la Unión.

¹¹⁶ STEIN, E., «Lawyers, judges and the making of a transnational Constitution», *American Journal of International Law*, Vol. 75, núm. 1, 1981, pp. 1-27, en: *ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 247.

¹¹⁸ «La construcción jurídico-dogmática de la «restricción de los Derechos Fundamentales» constituye un instrumento jurídico destinado al logro de la eficaz salvaguarda de los derechos fundamentales frente a las violaciones ocasionadas por los poderes públicos». CABEZUDO BAJO, M. J., «La restricción de los Derechos Fundamentales: un concepto en evolución y su fundamento constitucional», *Revista de Derecho Político*, N.º 77, enero-abril 2010, p. 178.

¹¹⁹ LEHMANN, W., «Democracia europea, identidad constitucional y soberanía: Repercusiones de la sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Lisboa en la doctrina constitucional europea». *Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs*, Parlamento Europeo, Núm. 425.618, Bruselas, julio 2010, p. 2.

¹²⁰ Algunos de los críticos de la sentencia del Tribunal Constitucional Alemán: REESTMAN, J.-H. y F. M. BESSELINK, L., en: «On the Lissabon-Urteil: democracy and a democratic paradox», *European Constitutional Law Review*, vol. 5, 2009, pp. 341-344 o MÜLLER-GRAFF, P.-C.: *Das Integration*, vol. 4, 2009, pp. 331-360, o ZILLER, J.: «The German Constitutional Court's friendliness towards European law: on the judgement of the Bundesverfassungsgericht over the ratification of the Treaty of Lisbon», *European Public Law*, vol. 16, n.º 1, 2009, pp. 53-73 en: LEHMANN, W., *op. cit.* pp. 2-3.

Otros críticos. HALBEERSTAM, D., y MÖLLERS, C., «The German Constitutional Court says «Ja zu Deutschland!»», *German Law Journal*, vol. 10, n.º 8, 2009, pp. 1241-1257, o BIEBER, R., «As association of sovereign states», *European Constitutional Law Review*, vol. 5, 2009, pp. 391-406, en LEHMANN, W. *op. cit.*, pp. 2-3.

Sentencias posteriores (14 de enero y 18 de marzo de 2014) relativas al orden constitucional a partir de las reformas económicas de la UE confirman la visión estatista del TCF. *Grosso modo*, el texto publicado por el TCF de 2009 considera que la Unión no es democrática y que, por lo tanto, no puede ser fuente generadora de legitimidad. Como en las sociedades modernas o democráticas (asumiendo la discutible analogía), las sociedades no sólo se sustentan en carisma y tradición (no son excluyentes, sin embargo) sino en la legalidad-razón¹²¹. Se está haciendo una asociación entre democracia y legitimidad. Y también parece hacerla el TCF que asume que no puede haber legitimidad en la UE debido a un cúmulo de procedimientos que no se adecuan a los procedimientos formales reconocidos como «democráticos», acorde a un juicio y análisis muy restringido de aquello que es democrático.

La sentencia del TCF ha abandonado su tradicional *Europafreundlichkeit*¹²² al devenir incluso más restrictiva respecto a otros de sus homólogos tribunales europeos¹²³ y respecto a otras sentencias precedentes del propio TCF, como la sentencia post Maastricht. En dicha sentencia vuelve a mencionarse el *Staatenverbund*, asociación de Estados nacionales soberanos, la enumeración de una serie de derechos estatales inalienables intransferibles sin reforma de la Ley fundamental en Alemania, la prohibición explícita de la adhesión alemana a un posible Estado federal europeo, y se efectúa un recordatorio de que la primacía del Derecho de la UE hunde sus razones en la supremacía de las Constituciones nacionales¹²⁴. La sentencia Maastricht planteaba si el espacio europeo ofrecía indicios objetivos para permitir la identificación de un *demos* europeo que pudiera generar legitimidad democrática. La respuesta es bien conocida: el TCF concluyó que no existe una fuente de legitimidad democrática en el espacio europeo surgida de un pueblo europeo, por lo tanto, el origen de dicha legitimidad solo puede residir en los pueblos nacionales¹²⁵. Esta visión estatocéntrica de la integración europea ha perdurado hasta hoy, impregnando los Tratados y rigiendo el principio de

¹²¹ Sobre Max Weber. Teoría y praxis sociológica, David B., <http://teoriaypraxis sociologica.wordpress.com/2008/03/02/teoria-de-la-legitimidad-weber-y-habermas/>, 23 de marzo 2012.

¹²² Simpatía, una posición pro Europea.

¹²³ El Tribunal checo hizo una evaluación positiva de la integración del Estado checo en la Unión. Tribunal checo, Decisión 2008/11/26 - Pl. ÚS 19/08: Treaty of Lisbon I. de 26 de noviembre 2008, disponible en: http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=484&cHash=621d8068f5e20ecadd84e0bae0527552, 23 de marzo.

¹²⁴ LEHMANN, W., «Democracia», *op. cit.*, pp. 3-5.

¹²⁵ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «Los confines de la democracia y la solidaridad. A propósito de las decisiones del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 14 de enero y de 18 de marzo de 2014, que enjuician el marco jurídico-supranacional de las políticas de rescate», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101, mayo-agosto 2014, p.319.

atribución de competencias y reparto de responsabilidades entre la UE y los Estados miembros.

Todo ello creó en su día un clima de insatisfacción y crítica entorno a la sentencia del TCF que enuncio a continuación:

(1) El problema de la representación democrática en el PE. El TCF considera que la estructura del PE no puede ser fuente directa de legitimidad democrática¹²⁶. Según el Tribunal alemán, el sistema electoral del PE no responde a la representatividad mínima que permitiría a los ciudadanos expresar sus auténticas demandas¹²⁷ lo que supone una violación inadmisibles del principio de igualdad electoral.

Sorprende que esta crítica provenga de un Tribunal cuya jurisprudencia responde a un Estado federal ya que de su premisa se podría también deducir, por analogía, que solo los Estados centralistas pueden ser democráticos. En la sentencia, el TCF deplora, por ejemplo, no solo la falta de representatividad del PE, también la «*excesiva federalización del Consejo*»¹²⁸. ¿Se ha olvidado acaso el TCF que las cámaras de representación territorial siguen esquemas de proporcionalidad decreciente, entre los cuales el Bundesrat alemán¹²⁹?

La condición de proporcionalidad regresiva del Parlamento Europeo puede ser criticable¹³⁰, se podría decir que es urgente una reforma de la redistribución de los escaños para ser más fiel a la representatividad del voto; pero de ahí a considerar condición *sine qua non* para la existencia de democracia el concepto teórico «un hombre, un voto» media una gran distancia. Resulta una visión sumamente restringida del derecho a voto de un pueblo.

Por otra parte, el TCF no se refiere a la falta de democracia en la UE únicamente por la ausencia de proporcionalidad en la representación de los Estados (una proporcionalidad, por cierto, acentuada con la entrada de Croacia en la Unión¹³¹); el Alto Tribunal también se refiere a la ausencia de partidos políticos a nivel europeo, a la incapacidad de que de entre los miembros elegidos al PE salga elegido el Presidente de la CE, la debilidad de un debate auténticamente europeo en las elecciones europeas o la falta de competencia real. Temas a los que se refiere este estudio y que son lastres para la credibilidad del

¹²⁶ LEHMANN, W., «Democracia», *op. cit.*, p. 4.

¹²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania sobre El Tratado de Lisboa, 30 de junio de 2009, *op. cit.*

¹²⁸ LEHMANN, W., «Democracia», *op. cit.*, p. 8.

¹²⁹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 116.

¹³⁰ Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de informe sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014 (2012/2309(INI)), *op. cit.*

¹³¹ Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de informe sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014, *op. cit.*

ciudadano para una Unión representativa, pero que no pueden constituir la razón fundamental para esgrimir que la Unión no es un ente democrático. La Unión tiene, ciertamente, deficiencias que se reflejan en la desafección política de los ciudadanos y que afectan al grado de legitimidad de la misma, pero de ahí a la contundencia del TCF media una gran distancia.

(2) El TCF pide más transparencia y más control por parte de los parlamentos nacionales. A lo que los críticos, responden: ¿tienen el conocimiento suficiente sobre la UE los parlamentos nacionales como para juzgar e intervenir en la legislación comunitaria adoptada? Y en el caso de que dispusieran de suficiente conocimiento, ¿disponen de los recursos técnicos como para intervenir?¹³² Algunos de los críticos intelectuales se han referido a esta sentencia como resultado de la tradicional obcecación del TCF por el control de la protección de los derechos fundamentales y el control de las extralimitaciones en el uso de facultades de las instituciones europeas¹³³.

Al respecto, el Alto Tribunal establece un listado de materias reservadas al parlamento alemán¹³⁴ y sobre las cuales se deberá pronunciar previa cesión de soberanía. Dicho listado queda sujeto en la sentencia a cierto albedrío y aún más arbitrariedad de por qué esas materias y no otras reciben un trato especial. Esto es preocupante, porque en la sentencia se establece un control *ultra vires* por parte del TCF sobre los actos adoptados en Bruselas¹³⁵ y «*en contradicción con el principio de atribución expresa de competencias*»¹³⁶. Y digo preocupante, porque parece que el TCF se otorga competencias que van más allá de las jurídicas, adentrándose así en el campo de la política que a todas luces no le compete.

(3) Falta de control parlamentario sobre el ejecutivo de la UE. El Tribunal alemán critica que el PE no dispone de mecanismos suficientemente efectivos como para pedir cuentas a la CE. Que la CE es independiente del poder de control que debería ejercer el PE en un sistema parlamentario. Esta asunción del TCF, sin embargo, es arriesgada porque pone en duda que sistemas presidenciales como el de USA o semipresidenciales como el francés sean legítimos. Como crítica adicional, el Tribunal alemán deja constancia de que la CE no refleja el equilibrio de poder surgido de la cámara comunitaria. El ejecutivo no tendría, en consecuencia, ni la legitimidad indirecta de un sistema

¹³² LEHMANN, W., «Democracia», *op. cit.*, p. 10.

¹³³ Resoluciones «Solange I-III» y «Maastricht», en: LEHMANN, W., *op. cit.*, pp. 10-11.

¹³⁴ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 117.

¹³⁵ Das Bundesverfassungsgericht, Lissabon-Urteil de 30 de junio de 2009. Sentencia del TCF, *op. cit.*, apartado 240.

¹³⁶ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 139.

parlamentario ni la legitimidad directa propia de un sistema presidencialista. La CE es fruto de un acuerdo entre los Estados miembros y la aprobación del PE. La fracasada Constitución Europea quiso subsanar este hecho reduciendo el número de comisarios y que su nueva estructura reflejara el equilibrio de poder. Con todo, pese a las últimas propuestas del PE¹³⁷, para que el ejecutivo comunitario refleje el color político surgido del voto popular, pasará un poco más de tiempo; si bien se quiere ver ya reflejado en las próximas elecciones¹³⁸.

(4) El desequilibrio de poderes entre el Consejo y el PE dentro del marco legislativo. La inferioridad legislativa del PE se ha reducido al mínimo desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Este hecho, sin embargo, no ha influenciado en la opinión del Alto Tribunal, quien ha afirmado que la Unión no es un ente con legitimidad debido al desequilibrio legislativo entre el Consejo y el PE pese a que en el proceso legislativo el PE es colegislador en la mayoría de los temas. Además, se enunciaban ejemplos de las últimas reformas requeridas en el marco económico, las disidencias de Reino Unido y el uso de la unanimidad en ciertas temáticas que han llevado a la firma de tratados internacionales *ad hoc* que escapan al escrutinio parlamentario¹³⁹. El problema es que el TCF ha hecho de la excepción la norma; es decir, que se ha referido a aquellas excepciones como si fuera el funcionamiento normal de la Unión cuando en realidad son excepciones al método comunitario.

Por otra parte, el TCF también critica que el poder de iniciativa legislativa reside en la CE. El PE puede instar a la CE a iniciar un proceso legislativo pero el monopolio es exclusivo de ésta última.

Finalmente, el TCF se refiere al poder limitado del PE más allá del marco legislativo ordinario¹⁴⁰, mostrando una notable incapacidad para hacer valer su voluntad fuera de este marco. Como consecuencia, existen todavía áreas que escapan a su control. De ahí que el TCF afirme que la UE no es legítima del poder soberano que alberga el pueblo, en el caso de que como ellos mismos también criticaron en su sentencia, el PE sea verdaderamente representativo.

(5) El déficit democrático que arguye el TCF obvia que no ha habido cambios en el PE desde su creación, anclado en la estructura de la CECA y

¹³⁷ Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de Informe sobre la modificación del Acta electoral relativa a la elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal directo de 20 de septiembre de 1976, *op. cit.*

¹³⁸ Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de julio de 2013, sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, (2013/2102(INI)).

¹³⁹ Unión bancaria (*Banking Union*), Mecanismo Único de Supervisión, etc.

¹⁴⁰ Llamado comúnmente «codecisión».

congelado en los años 80, previo a la publicación del Acta Única Europea. Además, la ausencia de un *demos europeo* tampoco puede justificar el retiro de la cesión de competencias a este ente supranacional¹⁴¹. Como afirma Martín y Pérez de Nanclares, el PE es elegido por sufragio universal directo libre y secreto¹⁴² y con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se ha generalizado su participación en el sistema legislativo ordinario¹⁴³ cuyo poder se equipara al Consejo. El artículo 2 del TUE recoge explícitamente el principio democrático como articulador del sistema institucional de la Unión.

(6) Un cierto estatocentrismo respecto al rol del Estado y la soberanía exclusiva¹⁴⁴. Ciertamente, el concepto de Estado-nación sigue estando vigente hoy día en el marco de las relaciones internacionales, pero no es la única forma de concebir el estatus jurídico-político en el marco mundial. En un contexto de globalización, las entidades estatales, sus fronteras soberanas se difuminan y recobran protagonismo las entidades supranacionales o, en el caso particular que nos ocupa: la UE. Además, como indicó el Tribunal checo, la cesión de competencias no debe comportar una pérdida automática de soberanía, sino que en su conjunto, la soberanía estatal puede salir reforzada de una gestión común¹⁴⁵. En el caso de la sentencia del TCF, la necesidad del respeto por la soberanía alemana se repite de manera constante en contraposición con la ausencia destacada de la mención al principio de cooperación, por ejemplo. Al respecto, el TCF se autoconsidera el único capaz de preservar la integridad alemana de la ley fundamental alemana¹⁴⁶. De ahí también la concepción de *Herren der Verträge* o los Estados como dueños y señores de los Tratados tal y como fue descrita por el clásico Jellinek¹⁴⁷. Carlos Vidal destaca que dicha expresión pretende ser una especie de recordatorio por parte de la Corte alemana a Bruselas. Una especie de advertimiento a las instituciones comunitarias sobre la fuente soberana de la legitimidad que reside en los Estados miembros¹⁴⁸. Añade además, que es contradictorio que el Derecho comunitario os-

¹⁴¹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 118.

¹⁴² Art. 14.3 TUE.

¹⁴³ Art. 289.1 y 294 TFUE.

¹⁴⁴ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 109.

¹⁴⁵ Tribunal checo, Decisión 2008/11/26 - Pl. ÚS 19/08: Treaty of Lisbon I. de 26 de noviembre 2008, *op. cit.*

¹⁴⁶ HÄBERLE, P. «La regresiva «sentencia Lisboa» como «Maastricht-II anquilosada», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Núm 12, 2009, pp. 397 y 405.

¹⁴⁷ *Allgemeine Staatslehre*.

¹⁴⁸ VIDAL PRADO, C., «Nuevos (y viejos) recelos del Tribunal Constitucional Federal alemán frente a la eficacia del Derecho comunitario», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 77, mayo-agosto 2006, p. 305.

tente una primacía reconocida a nivel teórico pero negada en la práctica por la doctrina del Tribunal Federal alemán ¹⁴⁹.

(7) La continua referencia a la cláusula de la eternidad (*Ewigkeitsklausel*) de la Ley Fundamental (artículo 79.3 Ley Fundamental de Bonn) ¹⁵⁰. Esta cláusula responde a situaciones concretas históricas muy precisas y fue pensada para amenazas del orden democrático alemán excepcionales (a nadie se le escapa que dicha norma responde a los eventos históricos específicos de Alemania). Sin embargo, el uso (o abuso) ¹⁵¹ de esta cláusula frente a los límites de la cláusula europea (art. 23 LFB) banaliza la extraordinariedad para la cual la primera fue concebida.

(8) Ausencia de una perspectiva europea (*Europafreundlichkeit* ¹⁵²). Es llamativo sin duda, que la sentencia del Alto Tribunal omita cualquier referencia al principio de cooperación con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ¹⁵³. Peor aún, no se identifica ninguna intención por parte del TCF de plantear una cuestión prejudicial ¹⁵⁴. Estas mismas ausencias destacadas omiten las potencialidades del artículo 23 (fruto de la reforma constitucional de 1992) reformado tras la firma de Maastricht, así como la omisión también del preámbulo de la Constitución alemana y su mención expresa a la búsqueda de la paz en el mundo en el marco de una Europa unida.

(9) Democracia estatal. Argumentar como lo ha hecho el TCF y viene haciendo particularmente desde la sentencia sobre el Tratado de Maastricht, implica caer en una cierta entronización de la democracia, entendiéndose como aquella creada por los Estados nacionales ¹⁵⁵. La defensa que hace el Tribunal alemán de la democracia anclada en el marco nacional impide y renuncia al poder transformador del Derecho. Y además ignora, que la existencia de instituciones supranacionales corresponde, precisamente, a una necesidad democrática ¹⁵⁶ fruto de la evolución del marco social.

El TCF utiliza para valorar el grado de legitimidad y democratización una unidad de medida que no es apta para calibrar el funcionamiento de la Unión: la democracia nacional. El Tribunal de Karlsruhe utiliza este criterio

¹⁴⁹ VIDAL PRADO, C., *op. cit.*, p. 306

¹⁵⁰ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 114.

¹⁵¹ «... existe una referencia omnipresente (apdos. 175, 182, 193, 208, 211, 218, 219, 244, 245, 261, etc.)», MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 117 y p. 138.

¹⁵² *Ibid.*, p.122.

¹⁵³ *Ibid.*, p.126.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ INNERARITY, D., «¿Quién asegura la democracia en la UE? La defensa de los jueces alemanes del Estado nacional puede entorpecer los retos de mayor integración», EL PAÍS, 6 de septiembre 2013, disponible en: http://elpais.com/elpais/2013/08/28/opinion/1377707372_305579.html, 17 de febrero 2014.

¹⁵⁶ *Ibid.*

como el único apto para valorar el grado de democratización de la Unión¹⁵⁷. Una crítica principal que se ha efectuado a esta sentencia es que analiza desde los parámetros del constitucionalismo nacional un ente (la UE) que no puede ni debe responder a los conceptos jurídico-políticos tradicionales del Estado de Derecho, sino que debe responder a nuevos conceptos dogmáticos solo válidos para la UE, que aún están por crear.

(10) La extrapolación de unos resultados que pueden ser entendidos como impuestos. El TCF no se da cuenta de que al arrogarse la democracia de la Unión está imponiendo unilateralmente condiciones de integración a otros Estados miembros, que ahora sí, no estarían legitimados porque responden a una lógica nacional interna de Alemania y no a un acuerdo alcanzado sea por el PE, legitimado directamente en las urnas, o sea por los gobiernos de la UE, legitimado indirectamente. En otras palabras ¿Qué pasaría si todos los Estados empezaran a poner condiciones adscritas a particularidades de los sistemas nacionales? Que la UE sería imposible de gobernar. La jueza Lübe-Wolf lo ejemplifica esto con la cuestión siguiente relativa a las sentencias sobre la modificación de la Unión monetaria de la Unión «*puede defenderse plausiblemente desde una teoría de la democracia el hecho de que el órgano judicial de un solo Estado miembro ponga en tela de juicio elementos sustanciales –algunos pensarán que incluso su propia existencia– de la unión monetaria?*»¹⁵⁸.

Tal vez el gran problema de TCF respecto a la sentencia de Lisboa es que no da buena cuenta de los cambios que el Tratado de Lisboa introduce y de las nuevas expectativas legislativas iniciadas para cambiar los déficits de representatividad que tanto preocupan al Tribunal alemán: ni el aumento de los poderes legislativos, ni la inclusión de los parlamentos nacionales en el proceso legislativo, ni el hasta ahora fracasado intento de reformar el Acta electoral, ni la reforma del estatuto de los partidos políticos europeos, ni tampoco la introducción de la ICE supone una reconsideración de la actitud de la Corte federal alemana. Y, sobre todo, el problema está en que el Tribunal Constitucional alemán analiza desde los conceptos jurídico-políticos del constitucionalismo alemán una nueva realidad casi constitucional, cuando lo que requiere este nuevo constitucionalismo multinivel y europeo es la creación de nuevas categorías que permitan su análisis¹⁵⁹.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «Los confines de la democracia...», *op. cit.*, p. 325.

¹⁵⁹ CASTILLO DE LA TORRE, F., «La sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 30.06.2009, relativa a la aprobación del Tratado de Lisboa – Análisis y comentarios», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 34, Septiembre/Diciembre 2009.

Quién sabe si los futuros cambios modificarán el recelo del TCF respecto a la integración europea. El caso es que ante la ausencia de cambios visibles, el Alto Tribunal se muestra escéptico respecto a la capacidad que tiene la Unión para representar los intereses de los ciudadanos alemanes. Por extensión, se deduce que la UE tampoco podría representar al resto de ciudadanos europeos. Dicho de otro modo, de la *Lissabon-Urteil* se deduce que la Unión no es un ente legítimo para con, como mínimo, el pueblo alemán y, como máximo, los ciudadanos de los Estados miembros europeos.

Esta controvertida sentencia puede verse como un punto más de la dialéctica entre el TCF y el TJUE ¹⁶⁰, en lo que ha venido siendo la *europización* de las constituciones nacionales y la *constitucionalización* de los tratados de la UE ¹⁶¹. O también puede verse como una «llamada al orden» por parte del Tribunal de Karlsruhe en medio, como decía, de una situación económica europea que genera una desconfianza en el pueblo alemán. En cualquier caso, ha sido una sentencia muy criticada, también por notables juristas alemanes. Con todo, las críticas no parecieron conmovier al Tribunal que poco después de las alusiones a su actuación, en una sentencia de 2011, analizó públicamente por escrito todas las críticas y concluyó que no hallaba motivos para retractarse de la sentencia sobre el Tratado de Lisboa (Rubio Llorente habla incluso de arrogancia por parte del TCF) ¹⁶².

Lo cierto es que esta posición del TCF no es nueva y responde a una tradición de enfrentamiento con el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, en un inicio dirigida a la protección en materia de Derechos fundamentales ¹⁶³ y posteriormente ampliada a otros temas como la división competencial. Sobre todo desde el Tratado de Maastricht, el TCF ha venido desarrollando una

¹⁶⁰ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La contribución del Tribunal Constitucional alemán al Derecho comunitario europeo: el permanente «tira y afloja» con el Tribunal de Justicia de la UE», RIPOLL CARULLA, S., (dir.) y UGARTEMENDÍA ECIZABARRENA, J. I. (coord.), *España ante los tribunales internacionales europeos. Cuestiones de política judicial*, Oñate, IVAP, 2008, pp. 175-197 en: MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *op. cit.*, p. 100.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 101.

¹⁶² RUBIO LLORENTE, F., «No es el Bundesbank. Son los jueces», EL PAÍS, 27 de junio 2013.

¹⁶³ «En materia de protección de los derechos fundamentales (la saga Solange en la que el BVerfG dijo, más o menos, que, en la medida en que el Tribunal de Justicia no controlaba el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos por parte de las instituciones europeas, los Tribunales Constitucionales nacionales debían hacerlo. Esto es historia porque el Tribunal de Justicia dijo que los derechos fundamentales eran principios comunes también del Derecho europeo y, hoy, la Unión Europea dispone de su propia Carta de Derechos Fundamentales y el Tribunal de Justicia ya se ha dado por enterado de que tiene que someter a control todos los actos legislativos o administrativos de la Unión con la vara de medir de los derechos fundamentales)», ALFARO ÁGUILA-REAL, J., «El Tribunal Constitucional Alemán refuerza el poder del Tribunal de Justicia, que decidirá sobre los instrumentos de política monetaria» de 7 de febrero 2014, disponible en: <http://derechomercantilespana.blogspot.be/2014/02/el-tribunal-constitucional-aleman.html>, 14 de febrero 2014.

doctrina que «*desequilibra la doble legitimidad de la Unión en favor de los Estados*»¹⁶⁴. Esto significa que las leyes de la Unión que lidien con una mayor integración deben ser supervisadas por los Tribunales Constitucionales nacionales (al menos en Alemania, por el *Bundesverfassungsgericht*¹⁶⁵). Esta visión del control nacional para garantizar la democracia y erosionar la legitimidad es una doctrina que tras la defensa del TCF se ha expandido a otros tribunales Constitucionales (República checa, Polonia, Portugal o Estonia)¹⁶⁶.

El problema es que con la posición, a veces «arrogativa»¹⁶⁷ de sus sentencias, lo que a veces pretenden es solo «describir» cuando están llevando a cabo una actividad performativa¹⁶⁸: no dicen lo que hay, sino lo que debe ser. De ahí a la judicialización de la política hay un breve paso. Según Rubio Llorente¹⁶⁹, la judicialización de la política puede existir por voluntad política (como sucede en España, donde la falta de un acuerdo político, abre la vía a que el poder judicial decida sobre asuntos que deberían ser estrictamente políticos) o por voluntad de los jueces (como sucede con el TCF en Alemania, donde el Alto Tribunal se ha arrogado la potestad de dirimir cuestiones políticas mediante la vía judicial, lo que también se ha llamado en alemán *Justizförmige Politik*¹⁷⁰).

En mi opinión, sería un error concebir la dialéctica entre los Tribunales como un juego de suma cero en el que donde uno lo gana todo el otro lo pierde. La existencia de un diálogo judicial leal entre el TCF (como motor y freno de la integración), otros Tribunales constitucionales europeos y el Tribunal de Justicia de la UE debe ser concebido como una retroalimentación fruto de una dialéctica hegeliana. El problema, sin embargo, es que esta sentencia sienta precedente. Como afirma López Castillo «*deja tras de sí un inquietante panorama que, trascendiendo del círculo interno, no tardará mucho en hacerse notar en todo el espacio jurídico de la UE*»¹⁷¹. Como último apunte, una puerta abierta a la esperanza: pese a la dura sentencia, cabe decir que los últimos movimientos del TCF no han sido de freno al papel del Tribunal de Justicia de

¹⁶⁴ INNERARITY, D., *op. cit.*

¹⁶⁵ Tribunal Federal Constitucional en alemán.

¹⁶⁶ INNERARITY, D., *op. cit.*

¹⁶⁷ TORREBLANCA, J. I., «Karlsruhe», Blog Café Steiner, 12 de febrero de 2014, disponible en: <http://blogs.elpais.com/cafe-steiner/2014/02/karlsruhe.html>, 17 de febrero 2014.

¹⁶⁸ INNERARITY, D., *op. cit.*

¹⁶⁹ RUBIO LLORENTE, F., *op. cit.*

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ LÓPEZ CASTILLO, A., «Alemania en la Unión Europea a la luz de la sentencia Lisboa de 30 de junio de 2009 del Tribunal Constitucional Federal alemán», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 87, 2009, p. 339.

la UE; al contrario¹⁷². Un ejemplo es la última sentencia publicada el 14 de enero de 2014 sobre el Mecanismo Europeo de Estabilidad y sobre el acuerdo del Banco Central Europeo de comprar en el mercado secundario la deuda a corto plazo emitida por los Estados¹⁷³. El TCF se encontraba ante la difícil disyuntiva de desautorizar al *Bundesbank* (Banco Central alemán), quien ha criticado como improcedente al Banco Central al haber acordado la compra de deuda, o desautorizar al Gobierno y al *Bundestag* al aceptar como constitucional la compra de deuda.

Al final, el TCF ha preferido inhibirse de la querrela contra el programa de compra ilimitada de deuda soberana y remite el asunto al TJUE. Pese al espaldarazo que pueda suponer dicha remisión¹⁷⁴, en la sentencia el TCF evalúa el programa de la compra de bonos y se ha pronunciado favorablemente a las tesis más conservadoras del *Bundesbank*. De hecho, el TCF sostiene en la sentencia que hay indicios para defender que el banco emisor se inmiscuye en la soberanía de los Estados miembros y viola el principio de los Tratados que prohíbe la financiación directa de los Estados¹⁷⁵. También sostienen que la creación de un programa como el propuesto por el BCE conlleva una significativa redistribución de la riqueza, que no está prevista en los Tratados¹⁷⁶. De la sentencia se puede entrever que el TCF no cierra la puerta a futuras restricciones. Seis de los ocho magistrados que forman el TCF han visto indicios de ilegalidad en el programa y no ha perdido ocasión el Alto Tribunal, como ya hizo en la sentencia sobre el Tratado de Lisboa, para recordar que tiene la facultad de someter la actividad de la Unión a un triple control: el de los derechos fundamentales, el del exceso de competencia y el de la identidad¹⁷⁷.

Con todo, la posición del TCF sobre el ámbito de actuación del BCE ha sido a veces ambigua. Mientras la sentencia de enero ceñía el ámbito de actuación del BCE, la sentencia de marzo avala la reforma del art. 136.3 TFUE, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza¹⁷⁸. Azpitarte demuestra sin embargo, que pese a la aparente ambigüedad existe una unidad conceptual que las hermana. Las

¹⁷² Sentencia del TJUE de 22 de noviembre de 2005, *Werner Mangold y Rüdiger Helm* (C-144/04, Rec., p. I-9981), en: MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op.cit.*, p.103.

¹⁷³ Más frecuentemente utilizado en sus siglas inglesas: OMT (Outright Monetary Transactions).

¹⁷⁴ GÓMEZ, J., «El Constitucional alemán allana el camino a que el BCE compre deuda», EL PAÍS, 7 de febrero 2014.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Este autor argumenta que para el Tribunal alemán, la primacía del derecho comunitario tiene el límite de la protección de los derechos nacionales garantizados en la Constitución teutona. RUBIO LLORENTE, F., *op. cit.*

¹⁷⁸ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «Los confines de la democracia...», *op. cit.*, p. 302.

razones que llevan a la justificación de las sentencias y los interrogantes que plantea el TCF respecto a la democracia y la solidaridad asientan doctrina en el futuro evolutivo de la legislación europea y su capacidad de acción. Hay que recordar, como hace Azpitarte, que es precisamente el principio democrático sobre la integración europea el que permite el examen del TCF sobre los actos de la Unión y que este control solo se ejercerá en el caso de que estas últimas incurriesen en una extralimitación flagrantemente lesiva (24, *Bundesverfassungsgericht*)¹⁷⁹. El presupuesto forma parte de estas materias que quedarían sujetas al estricto control del Parlamento alemán, representante del pueblo, por lo que la creación del MEDE pondría en riesgo el principio de sufragio del ciudadano alemán; riesgo vano si el BCE se rigiera por los principios de independencia y la estabilidad de precios¹⁸⁰. Sin embargo, resuelve el TCF en su sentencia de enero que la normativa europea está incumpliendo los principios y ayudando financieramente a los Estados en una clara infracción de la atribución competencial. En cambio, en la sentencia de marzo el TCF afirma que la reforma del art. 136 TFUE «no establece mecanismos financieros ni habilitaciones presupuestarias a favor de otros actores»¹⁸¹. En opinión de Azpitarte este aparente oxímoron se resuelve a partir de cuatro respuestas del TFC: el TCF reconoce a la UE una amplia potestad de gasto no finalista, una redistribución exclusivamente regida por el mercado, las transferencias interterritoriales en el marco del principio acreedor-deudor y la gestión de la política monetaria¹⁸². En cualquier caso, el TCF deja en sus sentencias un estrecho marco de actuación a la UE.

Estas últimas sentencias y la lucha por la legitimidad se enmarca en opinión de algunos en una «guerra fría jurídica»¹⁸³ que enfrenta al *Bundesverfassungsgericht* contra las instituciones europeas. Las limitaciones que ha impuesto el TCF son, naturalmente, una manera de entender la primacía del derecho comunitario y sus compatibilidades con el derecho nacional alemán. Existen, naturalmente, otras posiciones que defienden un replanteamiento de las doctrinas constitucionalistas alemanas y reclaman una forma de pensar original que halle amparo entre el equilibrio de lo intergubernamental y lo transnacional, un equilibrio que últimamente se ha decantado más hacia lo nacional y debería ser recuperado a favor de las instituciones comunitarias¹⁸⁴. La valo-

¹⁷⁹ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «Los confines de la democracia...», *op. cit.*, pp. 302-304.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 312.

¹⁸² *Ibid.*, p. 326.

¹⁸³ TORREBLANCA, J. I., «Karlsruhe», *op. cit.*

¹⁸⁴ INNERARITY, D., *op. cit.*

ración del nivel democrático y la legitimidad de la Unión debería tener en cuenta la evolución de los preceptos normativos más allá del marco de los Estados nación. En otras palabras *«la cuestión acerca de Europa no debería ser si es completamente democrática sino si es adecuadamente democrática dado el tipo de entidad que consideramos que es.»*¹⁸⁵.

El objetivo de este apartado tercero ha sido contextualizar la ICE en el marco diacrónico que ha permitido su concepción y evolución. Una historia de la democracia directa en un marco generalista que ha permitido, con el paso del tiempo, la creación de una iniciativa popular a nivel europeo. La comprensión de esta evolución así como el estudio de la legitimidad deja entrever la materia ontológica que es objeto de discusión aquí. La concepción y posterior progresión de la ICE no es independiente del contexto. Este marco le ha otorgado unas características particulares que explican su proyección futura y ayudan a acotar los límites de su estudio.

La fuente de legitimidad que explicaría tanto su creación como su consolidación en el ordenamiento jurídico europeo es origen de diferentes posiciones doctrinales. La legitimidad por sí sola no puede explicar la aparición de la ICE en el marco de una UE desgastada por la falta de apoyo al ciudadano. Las posiciones doctrinales aquí recogidas ejemplifican las distintas razones para considerar el grado de democratización y legitimación de la UE con el objetivo de justificar en mayor o menor medida la introducción de la ICE.

Sobre esta legitimidad se ha pronunciado el Tribunal Constitucional alemán, quien en su conocida sentencia de 30 de junio de 2009 ha considerado que la Unión debe todavía convertirse en un ente merecedor de la legitimidad nacional. Un campo minado para la integración europea.

¹⁸⁵ INNERARITY, D., *op. cit.*

CAPÍTULO 3

INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

Este apartado cuarto se refiere a la historia específica que ha llevado a la instauración de la ICE. Un camino solo posible en el marco de un contexto político favorable a la introducción de mecanismos de democracia directa. Para ello, el análisis de esta sección, contextualiza la ICE desde un punto de vista diacrónico y otro sincrónico, mediante la comparación última de los ordenamientos jurídicos vecinos. Finalmente, este apartado menciona otras experiencias de participación directa con los que cuenta la UE; instrumentos que en la mayoría de los casos pasan desapercibidos al ciudadano.

3.1 HISTORIA CONCRETA DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

La ICE no ha sido producto azaroso de empeño político entregado a la voluntad ciudadana. Ésta ha respondido a un contexto histórico determinado cuya evolución concreta se encuadra en un marco general histórico y cuyos rasgos principales han sido descritos en apartados anteriores.

La ICE ha sido posible gracias al conjunto de transformaciones sociales y técnicas que se han venido dando en las últimas décadas: la revolución tecnológica e Internet, paralelamente al aumento demográfico y un contexto sociopolítico favorable. Más concretamente, la ICE fue una iniciativa «*top down*», marcada por la voluntad de unos líderes políticos que desde arriba introdujeron este nuevo instrumento; aunque no hubiera podido entenderse nunca sin la presencia de unos agentes sociales (asociaciones europeas; grupos de ciudadanos, etc.) que presionaran desde las bases para introducir este tema en la agenda política.

Sobre todo, a partir de 1989, con la caída del Muro de Berlín y los cambios políticos que se produjeron, los Estados han incluido elementos de democracia directa en sus ordenamientos con el objetivo de hacer a sus poblaciones más inclusivas. Algunos expertos han querido ver en esta tendencia elementos ciertamente optimistas y han avanzado que este proceso inclusivo está abriendo paso a la instauración de una «superdemocracia»¹. Estos expertos se basan en la progresión de las últimas décadas (con su punto álgido al final de la Guerra Fría). Si en los ochenta, el 40% de los Estados mundiales respetaba los valores democráticos fundamentales, en 2010 esa cifra alcanzaba el 85%². Pero si esa progresión es sorprendente, más lo es que en nueve de cada diez países se presente algún tipo de instrumento por el que el ciudadano puede participar directamente en política (participación en el sentido de «ser capaz de influenciar»)³. Si además, añadimos los resultados de una encuesta publicada por *World Public Opinion*⁴ en el que el 85% de las personas encuestadas se decantaba por un gobierno fundamentado en la voluntad del pueblo, y los últimos movimientos sociales que pedían mayor inclusión en los mecanismos de participación ciudadana; entonces, sí puede uno creer que los instrumentos de democracia directa están destinados a gobernar el mundo.

Pero no es así. No todo son luces en las democracias mundiales y realizables las pretensiones de la expresión de la voluntad general. En el triunfo de la democracia como principio más que como dimensión real, algunos espacios políticos se han consolidado como verdaderas poliarquías⁵. Pese al debate instaurado en torno de la crisis en la Unión Europea, la recesión económica, la prima de riesgo, el déficit, el pago de la deuda, etc. esto no pone en entredicho la creencia de que la democracia es la forma de gobierno menos imperfecta⁶ o al menos que los ciudadanos siguen creyendo en este sistema antes de recurrir a otras formas de gobierno más autoritarias. Por lo tanto, en las democracias consolidadas pertenecientes a la Unión, el debate ya no se centra en su supervivencia sino en la calidad de la misma⁷. La UE pertenece a este orden de

¹ JUNJ-OK, L. y KAUFMANN, B., en: KAUFMANN, B. *Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea. Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional*, Fundación Verde Europea e Initiative and Referendum Institute Europe, Bruselas, 2010, p. 22.

² KAUFMANN, B., *Manual, op. cit.*, p. 23.

³ *Ibid.*

⁴ World Public Opinion, http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/governance_bt/482.php?lb=brglm&pnt=482&nid=&id=, 15 de diciembre 2013.

⁵ DAHL, R. A., «Democracy», *op.cit.*

⁶ «Los dirigentes y los partidos están situados en el centro de las críticas. Sin embargo, al mismo tiempo se detecta que el apoyo de los ciudadanos a la democracia liberal se mantiene muy sólido en todos los países», *Ibid.*

⁷ GUERRERO, E., *op. cit.*, p. 4.

democracias en las que no se debate si democracia o no, sino la calidad de la misma. La ICE debe concebirse en ese marco de voluntad de mejora. La UE no ha hecho de la alternativa entre democracia representativa y democracia directa una confrontación sino una virtud: el perfeccionamiento de la democracia existente. El problema que encubre el debate del desarrollo de la democracia directa es que, con frecuencia, se confunde y se defiende «alternativa» y «complementariedad».

Esta paradoja no es la única. La ICE contempla una contradicción en sí misma desde su propia nomenclatura. Pese a su nombre, la ICE no se adscribe en la clasificación de iniciativa popular ciudadana. En realidad se trata de una *agenda setting*, una *agenda initiative*, *agenda popular*⁸.

La iniciativa popular en el Derecho y la Ciencia Política es otra cosa. La iniciativa ciudadana otorga el poder a una minoría para poner en cuestión una ley recientemente aprobada o incluso también para proponer una ley a las instancias legisladoras orgánicas. Posteriormente, la ciudadanía manifiesta su apoyo o no mediante un referéndum si la iniciativa debe implementarse. Este mecanismo es famoso por su experiencia en Suiza y Estados Unidos pero no describe exactamente la ICE. El caso de la ICE no es éste. En realidad, con lo apuntado aquí, no hay nada en común entre una iniciativa popular o ciudadana y la ICE más allá de un grupo de ciudadanos que puede presentar una propuesta legislativa con el objetivo final de que ésta quede reflejada en la legislación.

En cambio, la iniciativa de agenda, lo que es propiamente la ICE, no lleva a un referéndum posterior ni es vinculante. Su propuesta es solo eso: un proyecto de normativa que, apoyada por un determinado número de ciudadanos, puede sugerir una materia legislativa en la agenda política y/o técnica. Más aún, mientras que en una iniciativa popular el decisor es el pueblo (mediante referéndum se pronuncia sobre si desea o no la aplicación de aquella propuesta), en la ICE el decisor es la Comisión Europea⁹.

Esta nomenclatura particular de la ICE responde al contexto específico del desarrollo de la construcción institucional europea. Es mucho más gráfico y tiene más impacto político para el ciudadano de a pie una «iniciativa legislativa», que oír hablar de una «agenda de iniciativa». Este último concepto es menos atractivo, por lo que los legisladores se decantaron por la nomenclatura de «iniciativa legis-

⁸ SZELIGOWSKA, D., y MINCHEVA, E., «The European Citizens' Initiative-Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: a political and legal analysis», *The European Citizens' Initiative. A First Assessment*, Programme of the College of Europe, Cahiers de recherche politique de Bruges, No 24/February, Bruges, 2011, p. 64.

⁹ *Ibid.*

lativa», por ser más visual para el ciudadano y porque fue presentada con este nombre en los albores de su creación en el marco de la legislación europea.

3.2 LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL CONTEXTO POLÍTICO

El concepto moderno de democracia está basado en la idea de la soberanía popular. Dicha «soberanía» exige que las acciones estén legitimadas por los ciudadanos¹⁰. En consecuencia, se puede definir democracia directa como la participación sin mediadores de los ciudadanos que se comprometen activamente en la adopción de decisiones políticas.

La Ciencia Política alberga dos posiciones enfrentadas en sus extremos respecto al papel de la democracia directa en el contexto de la democracia representativa que ocupa el espacio político europeo¹¹. Por una parte, nos encontramos con la posición que defiende que cualquier tipo de democracia directa socava el sistema de democracia representativa que tenemos, mientras que en el lado opuesto, están aquellos que defienden que la democracia representativa es insuficiente e incapaz de reflejar la voluntad de los ciudadanos por lo que la democracia directa vendría a solventar los defectos de la primera. Entre medio, un gran abanico de posiciones a favor o en contra, más o menos suaves.

Existen distintos tipos de democracia directa. Están los referéndums, las iniciativas ciudadanas, las agendas de iniciativa y los votos de retirada. En la Ciencia Política y el Derecho, a veces y en muchos casos por la influencia de la cultura anglosajona, en su traducción al español tendemos a confundir términos y a solapar definiciones. Este es el caso particular de la ICE. No hay que confundir la iniciativa ciudadana con la agenda de iniciativa. Veamos la diferencia que nos propone *The International IDEA Handbook* al respecto¹²:

La iniciativa ciudadana permite al electorado votar sobre una medida política, legislativa o constitucional propuesta por un número determinado de ciudadanos y no por ninguna autoridad. Esto es, la iniciativa debe ser votada por el pueblo. Una iniciativa ciudadana es, para tener una idea clara, verbigracia, coger una ley que no gusta a un determinado número de personas y hacerla pasar por el voto popular para legitimar su aplicación. Se trata de una especie de falsación de la teoría de Karl Popper¹³. Toda ley es susceptible de ser

¹⁰ TIBOR PALLINGER, Z. y MARXER, W., *op. cit.*, p. 31.

¹¹ BERAMENDI, V., ELLIS, A., KAUFMANN, B., KORNBILTH, M., LEDUC, L., MCGUIRE, P., SCHILLER, T. y SVENSSON, P., *Direct democracy. The International IDEA handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, p.1.

¹² *Ibid.*

¹³ POPPER, K., *Logik der Forschung* (1934), tr. V. Sanchez de Zavala, «La Lógica de la Investigación Científica», Tecnos, Madrid, 1967.

votada por acuerdo popular. La ley será considerada válida y legítima mientras ésta se aplique sin necesidad de recurrir al voto o si tras el referendo popular ésta ha sido aprobada.

En cambio, la agenda de iniciativa es la propuesta de un número determinado de ciudadanos que se organizan para introducir un tema en la agenda política de las instituciones. A diferencia de la iniciativa ciudadana entendida como en el párrafo anterior, la agenda de iniciativa no requiere un voto popular de aprobación posterior porque ésta ya se ha insertado desde el principio en el entramado habitual de la elaboración legislativa. Los expertos la llaman también una iniciativa popular indirecta (*agenda setting o indirect popular initiative*) porque la propuesta legislativa queda totalmente sometida a la voluntad de la Comisión Europea¹⁴.

Los otros dos mecanismos son el referéndum y el voto de retirada o de dimisión. El primero es un procedimiento por el cual el electorado vota directamente sobre una cuestión específica. Por ejemplo, en España el referéndum sobre la adhesión de España a la OTAN o, sin ir más lejos, el no holandés y francés a la Constitución Europea.

El voto de dimisión se utiliza en algunos países aunque no es muy frecuente en el Derecho comparado. Se trata de un procedimiento que permite a los ciudadanos votar sobre la cuestión específica de dimisión de un cargo.

Con la explicación de los párrafos precedentes, uno puede poner en duda la adecuación de la nomenclatura utilizada para la ICE. Pese al nombre que recibe, la ICE es una variante o un ejemplo de agenda de iniciativa, la cual busca, mediante un número determinado de firmas, introducir un tema en la agenda legislativa. Principalmente, aunque no el único¹⁵, el objetivo es que la propuesta cristalice en un determinado ordenamiento jurídico.

Definida como anteriormente, un apunte adicional. Existe una característica común en las formas anteriores de democracia directa y es que se trata de un proceso *bottom up*. Esto es, a diferencia de un referéndum cuyo origen yace en la iniciativa institucional *top down*, la iniciativa, como su propio nombre indica, debe su inicio en la voluntad ciudadana sin necesidad de que el mecanismo institucional tome parte (al menos en su momento inicial). A lo largo de este trabajo y para evitar confusiones teóricas, me referiré a la ICE como una iniciativa ciudadana pese a que, como ya he indicado, se trate de una agenda de iniciativa.

¹⁴ CUESTA-LÓPEZ, V., «A preliminary approach to the Regulation on European Citizen's Initiative from Comparative Constitutional Law». *The European Citizens' Initiative. A First Assessment*, Programme of the College of Europe, Cahiers de recherche politique de Bruges, No 24/February, Bruges, 2011, p. 8.

¹⁵ En una sección posterior (VIII), 8.2, se verán los tipos de ICE que pueden presentarse.

Para subsanar esta distancia conceptual, se refiere aquí otra clasificación que podría adaptarse mejor a la nomenclatura de la ICE ¹⁶:

– *La iniciativa:*

Las iniciativas se caracterizan porque una minoría tiene el derecho de proponer al público/autoridades la introducción de una ley o la derogación de la misma.

- *La iniciativa ciudadana o popular.* Procedimiento mediante el cual un conjunto de ciudadanos tiene derecho a presentar sus propias propuestas de reforma política. Estas reformas pueden ir desde presentar una nueva legislación hasta la derogación de la misma. La gran diferencia de la iniciativa ciudadana o popular es el destinatario. Mientras que la iniciativa para fijar la agenda es la autoridad competente, en el caso de la iniciativa ciudadana o popular el receptor es el pueblo que deberá pronunciarse en cada caso mediante una votación.

- *La iniciativa ciudadana popular + contrapuesta de las autoridades.* Se trata de la presentación de una alternativa legislativa presentada desde las autoridades que contrarresta a una iniciativa popular previamente presentada por los ciudadanos. Mediante la emisión de un voto popular se decide qué propuesta de ambas continuará adelante.

- *Iniciativa para fijar la agenda.* El derecho que tiene un grupo de votantes para proponer a la autoridad responsable una proposición legislativa para que sea adoptada. Es esta autoridad competente la encargada de dilucidar el futuro de la propuesta ciudadana. En este caso la iniciativa sí que estaría designando a la ICE.

- *Iniciativa de minoría de autoridades.* Procedimiento mediante el cual una minoría parlamentaria puede presentar una proposición legislativa a los votantes para que se pronuncien sobre ésta.

– *El referendo:*

El referendo es un procedimiento de democracia directa cuyo objetivo es la votación del electorado sobre una pregunta específica. El referendo se inicia bien por obligación legislativa, bien porque es requerido por un número determinado de ciudadanos o bien porque es impulsada por una minoría desde las autoridades.

- *Referendo ciudadano o popular.* Un número determinado de ciudadanos decide plantear una cuestión al electorado que debe pronunciarse sobre una pregunta concreta.

- *Referendo popular + contrapropuesta.* De la misma manera que con la iniciativa ciudadana. En este caso, la autoridad presenta una contrapropues-

¹⁶ Toda la clasificación que sigue a este punto se basa en la establecida por BRAUN, N., BÜCHI, R. y KAUFMAN, B., *IRI Guidebook to Direct Democracy*, Initiative and Referendum Institute Europe, 2010.

ta a la planteada por el grupo de ciudadanos. El conjunto del electorado votará sobre la propuesta o propuestas acordadas.

- *Propuesta de referendo.* Se trata de la posibilidad que tiene un grupo de ciudadanos de proponer a una autoridad la celebración de un referéndum. Esta propuesta de referendo sería lo más parecido a una «agenda de iniciativa» en su versión de referendo. Se presenta la propuesta sobre una cuestión y es la autoridad, posteriormente, quien decide si da trámite al referéndum.

- *Referendo obligatorio.* Hay casos en que el referendo no está sujeto ni a la voluntad de los ciudadanos ni a la voluntad de una autoridad pública. En el referendo obligatorio la organización de la cuestión debe realizarse porque existe un mandato normativo que obliga al electorado a pronunciarse sobre una cuestión (por ejemplo, la reforma de una Constitución).

- *Referendo de minoría de autoridades.* De la misma manera que existe una iniciativa de minoría, existe también la posibilidad reservada a una parte de la autoridad a presentar una cuestión sobre la cual debe pronunciarse el electorado.

– *El plebiscito:*

El plebiscito es una cuestión que se plantea al electorado sobre la cual éste debe pronunciarse. Hasta aquí igual que un referendo. La diferencia, he aquí por lo que se clasifica en otra categoría, es que la iniciativa de la organización no procede de los ciudadanos sino que surge desde las autoridades. Desde arriba, se determina la organización, la adecuación de la pregunta y la cuestión misma que se planteará al electorado de una circunscripción¹⁷. En IRI se posicionan críticos ante el plebiscito porque «*Los votos populares, en lugar de ser un elemento activo de control del procedimiento, se convierten en medios para obtener un fin determinado por parte de una autoridad representativa*»¹⁸ y añaden «*Los plebiscitos otorgan a los políticos gobernantes más poderes sobre los ciudadanos. Se utilizan para eludir la responsabilidad (...), para conferir legitimidad a las decisiones que las personas que ocupan puestos de poder ya han adoptado...*»¹⁹.

- *Plebiscito.* Votación popular que responde a una pregunta planteada y organizada por las autoridades. En este caso, el autor de la propuesta y el encargado del procedimiento son la misma persona.

¹⁷ Como apunte y como detalle, según esta clasificación, el comúnmente llamado referéndum para la auto-determinación en Cataluña no puede denominarse «referendo» sino «plebiscito» ya que ha sido orquestado por las autoridades públicas del Gobierno de la Generalitat.

¹⁸ Un ejemplo, serían los plebiscitos organizados por la época de la dictadura en España. BRAUN, N., BÜCHI, R. y KAUFMAN, B., *op.cit.*, p. 36.

¹⁹ *Ibid.*

■ ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA...

• *Plebiscito de veto*. También se trata de una cuestión planteada para el voto del electorado desde las autoridades. Pero a diferencia del plebiscito *per se*, el plebiscito de veto difiere en la persona que plantea la pregunta y el organizador. No son la misma. Un gobierno podría someter a voto una ley aprobada por el Parlamento, a la cual este se opondría.

GRÁFICO 1
Clasificación de la participación directa

Categoría	Subcategoría	Voto	Propuesta	Admisión/ organización
1. Iniciativa				
	Iniciativa ciudadana o popular	Sí	Grupo de ciudadanos	Ciudadanía
	Iniciativa ciudadana popular + contrapuesta de las autoridades	Sí	Grupo de ciudadanos + autoridades	Ciudadanía (con apoyo o no de las autoridades)
	Iniciativa para fijar la agenda.	No	Grupo de ciudadanos	Autoridades
	Iniciativa de minoría de autoridades.	Sí	Autoridades (minoría)	Autoridades (minoría) con apoyo (facultativo) de grupo de ciudadanos
2. Referendo				
	Referendo ciudadano o popular	Sí	Grupo de ciudadanos	Ciudadanía
	Referendo popular + contrapropuesta de las autoridades	Sí	Grupo de ciudadanos + autoridades	Ciudadanía (con apoyo o no de las autoridades)
	Propuesta de referendo	No	Grupo de ciudadanos	Autoridades
	Referendo obligatorio	Sí	Ley	Autoridades
	Referendo de minoría de autoridades	Sí	Autoridades (minoría)	Autoridades (minoría) con apoyo (facultativo) de grupo de ciudadanos
3. Plebiscito				
	Plebiscito	Sí	Autoridad	Misma autoridad
	Plebiscito de veto	Sí	Autoridad	Diferente autoridad

Fuente de elaboración propia a partir de los datos proporcionados en la clasificación de Kaufmann, B.²⁰

²⁰ KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, pp. 32-37.

La diferencia fundamental a efecto de resultados entre las tres tipologías se halla entre la «iniciativa» y el «referendo-plebiscito» en cuanto a la relación que estos tienen con el proceso legislativo. En general, aunque no siempre, mientras la «iniciativa» supone una aceleración del marco normativo, el «referendo-plebiscito» supone un freno a la elaboración de la legislación. Esta tipología, que no tiene en cuenta otros elementos (como si estos instrumentos de democracia directa son vinculantes o no), se basa en unos criterios que no son exclusivos. En cualquier caso, por cualquiera que sea la clasificación, la ICE resulta que es una «agenda de iniciativa» que no es otra cosa que una «iniciativa para fijar la agenda»²¹.

3.3 INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: PERSPECTIVA COMPARADA

Para prever el impacto de la ICE a nivel europeo y cuestionarse si su introducción afectará al modelo institucional de la Unión y, en otras cuentas, a su *status quo*, se ha optado por recurrir al análisis de la situación en otros países con características similares²².

¿Existen iniciativas legislativas en otros países de la UE? ¿Cuáles han sido sus experiencias? ¿Qué papel ha tenido este instrumento de democracia directa en el equilibrio institucional y en el juego democrático de los países dotados de estos mecanismos? El estudio de la iniciativa legislativa popular en otros países puede servir como precedente para justificar los enunciados teóricos de este estudio²³. En la comparación se han utilizado países con ordenamientos jurídicos y culturas políticas semejantes. En primer lugar, se establece una diferenciación categorizada según los ordenamientos jurídicos de los países escogidos. En segundo lugar, se elabora el parangón de acuerdo a las características de la iniciativa popular. Finalmente, se incluye la creación de una tabla argumentativa de los resultados recogidos por la que se ejemplifica gráficamente los puntos de encuentro y de desencuentro.

Al final de este apartado, se concluye que existen dos tendencias: aquellos países donde la iniciativa popular (entendida como *agenda setting*) ha supuesto efectivamente una fuente de poder y donde los ciudadanos han ejer-

²¹ *Ibid.*, p. 39.

²² Controlando la variable democrática de dichos países.

²³ COPELAND, N. y STULL, G., «The European Citizens' Initiative», *European Parliament Library Briefing*, n° 052/2010, Bruselas, 2010, disponible en: <http://www.eva-lichtenberger.eu/fileadmin/pdfs/ECIDossier2010.pdf>, 20 de noviembre 2011.

cido efectivamente dicha potestad (Suiza, Estados Unidos) y aquellos países donde la iniciativa popular ha supuesto un instrumento infrutilizado porque, generalmente por limitaciones normativas, no se ha constituido como una fuente alternativa del poder institucional (España, Italia).

Dentro del territorio de la UE, el muestreo no es tan extenso como pudiere pensarse. De los 28 Estados miembros que componen actualmente la UE, 12 cuentan con el derecho de iniciativa legislativa popular en sus ordenamientos²⁴ a nivel nacional. A lo que deben sumarse todavía 4 países: Alemania, Suecia, Bélgica y Luxemburgo, cuyos ordenamientos reconocen el uso de la iniciativa legislativa a nivel subnacional (regional o local). El reconocimiento que hacen los Estados miembros de la iniciativa legislativa ciudadana queda reconocido de la siguiente manera:

- A nivel nacional: Austria, Eslovaquia, Eslovenia, España, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal y Rumanía.
- A nivel regional: Alemania, Austria, España, Países Bajos y Suecia.
- A nivel local: Alemania, Bélgica, Eslovenia, España, Hungría, Italia, Luxemburgo y Suecia (esta última, desde su reforma de la Constitución)²⁵.

En total, 16 Estados miembros de la UE cuentan con el reconocimiento expreso de la iniciativa legislativa popular en sus ordenamientos, sea a nivel nacional, local o regional. Al contrario, Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Malta, Eslovaquia y Croacia²⁶ no cuentan con ese reconocimiento en sus ordenamientos jurídicos nacionales. 12 países en total, casi la mitad, no cuentan con el derecho de iniciativa legislativa ciudadana. Sorprende, cuanto menos, que estos Estados miembros no dispongan el reconocimiento de la iniciativa legislativa cuando es un derecho que está tan expandido en otros países vecinos (algunos de ellos miembros de la UE). Además, puede resultar extraño que los nacionales de estos Estados miembros no tengan acceso a la iniciativa ciudadana a escala estatal, pero sí dispongan de este derecho reconocido a nivel europeo.

Aparte se ha dejado el caso de Reino Unido ya que, existiendo el derecho de la iniciativa legislativa popular, ésta varía en su concepción primigenia del resto de los países analizados. A diferencia de los otros países, las organizacio-

²⁴ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., «The European Citizens' Initiative - Chances, Constraints and Limits», *Political Science Series*, Institut für Höhere Studien (IHS), Núm. 134, Viena, abril 2013.

²⁵ KAUFMANN, B., *Manual*, *op.cit.*, p. 42.

²⁶ Algunos de estos países tienen otros mecanismos de democracia directa pero no iniciativas legislativas populares. Ese es el caso, por ejemplo, de Croacia que sí reconoce el derecho a referéndum pero no tiene iniciativa popular reconocida en su ordenamiento. ABC, disponible en: <http://www.abc.es/sociedad/20131201/abci-croacia-referendem-matrimonio-201311302114.html>, 1 de diciembre de 2013.

nes, autoridades locales, empresas o individuales tienen el derecho de presentar *Private Bills*²⁷ que son excepciones a la regla general que se publican para el beneficio de un particular (o entidad corporativa). Ese enlace local de proximidad hace que la iniciativa solo se contemple a nivel regional. Mientras que la iniciativa legislativa popular tiene vocación general de cambiar el ordenamiento de la jurisdicción afectada, las iniciativas en Reino Unido tienen el objetivo de modificar las disposiciones públicas para un particular (o grupo de individuos). De ahí, que pese a recogerlo en este estudio, no se haya querido incorporar en la comparación por países, precisamente porque el objetivo de una iniciativa para promover una *Private Bill* tiene un alcance limitado y no general como en una iniciativa popular tradicional. En el marco de la ley general, existe el derecho en el país británico de presentar una petición a la cámara para que la *Private Bill* no le afecte al particular. El ciudadano (o grupo de ellos) o corporación pueden dirigirse a cualquiera de las dos Cámaras británicas²⁸. La conclusión de esta aplicación específica del derecho de iniciativa legislativa popular ha sido la promoción del interés particular de los afectados.

A nivel mundial, la experiencia, ejercicio y reconocimiento de la democracia directa son muy distintos entre países²⁹. Siendo Europa el continente donde más votaciones populares (calculadas a nivel nacional sobre cuestiones fundamentales) se han llevado a cabo, entre 1793 y 2010, un total de 924 (60,9% del total mundial). Asia es la siguiente en la lista con 170 votaciones populares. Con la presencia de regímenes autoritarios y sobre todo con tendencia autocrática, la pobreza y la desigualdad dificulta la consolidación democrática en la zona de Asia. Con todo, los analistas señalan al repunte de países

²⁷ «Private bill» puede traducirse como proyecto de ley privado. En particular, estos proyectos de ley privados afectan a individuos (o grupos de individuos) o a una entidad corporativa diferenciándose así de los proyectos de ley públicos que sí competen a toda la jurisdicción. El objetivo de la aprobación de una ley privada (*Private bill*) es la absolución de un particular de una ley con carácter general, garantizar un beneficio específico a un particular, otorgar poderes no atribuibles en el marco de la legislación general o eximir de la responsabilidad legal de un acto presuntamente falso. En Reino Unido hay dos tipos de actos privados. Por una parte, los «Private» o «Personal Acts» son en beneficio de individuales y tradicionalmente asociados a divorcios, temas de nacionalidad o autorizaciones de matrimonios otrora no legales. El segundo tipo de actos privados, y que ocupa el interés de este estudio, son aquellos actos que, con criterio de excepción, se otorgan en beneficio de organizaciones privadas o públicas. Por ejemplo, las autorizaciones para llevar a cabo proyectos de gran envergadura como canales o vías ferroviarias o bien, garantizar poderes añadidos a autoridades locales para que lleven a cabo sus objetivos. UK Parliament Website, <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/104.pdf>, 1 de diciembre de 2013.

²⁸ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E.-M., «Legislation and Civil Society: Popular Legislative Initiative and Legislative Transparency. A comparative study on legal situation in the 27 EU Member States and a forecast to the future development at EU level.» *Pliegos de Yuste*, Núm. 9-10, 2009, p. 23, disponible en: <http://www.pliegosdeyuste.eu/n9pliegos/pdfs/37.pdf>, 27 de noviembre de 2013.

²⁹ Todos los datos que se ofrecen sobre el balance mundial provienen de KAUFMANN, B., *Manual*, *op. cit.* pp. 43-47.

como «*Corea, Taiwán, Hong Kong, Filipinas, Japón, Indonesia y la India*»³⁰. En estos países, las masas sociales se han despertado en casos muy particulares para la recogida de firmas y mostrar una posición cívica alternativa a la propuesta desde las autoridades.

Del otro lado del pacífico, en América, la experiencia no se ha centrado solo en los Estados Unidos. Las votaciones populares se han resumido en 160³¹ a lo largo de más de 200 años. Canadá ha utilizado la votación popular en varias ocasiones sobre cambios en el sistema electoral (Ontario, British Columbia) o procesos de secesiones en forma de referendo como en el Quebec. En Latinoamérica, por su larga tradición golpista e interrupciones democráticas ha sido difícil generar una cultura cívica asociativa que pudiera hacer de contrapeso al poder imperante. Con todo, el abandono o caída de los regímenes autoritarios o dictatoriales en la región y el descontento general provocado por una ineficaz democracia representativa han impulsado el tejido asociativo y, a su vez, la introducción de mecanismos de democracia directa. La mayoría de las virginales constituciones adoptadas en la época de los 80 han reconocido el uso de instrumentos participativos a la vez que estas mismas leyes fundadoras han sido adoptadas mediante votos populares.

Cruzando de nuevo el océano, la experiencia participativa en Oceanía, con 100 votaciones populares en 100 años, demuestra que existe una cultura popular conciliadora con el uso de la democracia directa. Mientras que en Nueva Zelanda son típicos del funcionamiento democrático el uso de la iniciativa ciudadana, en la vecina Australia son obligatorios los referendos de reforma constitucionales. Al lado, en los pequeños estados insulares de herencia colonial han utilizado el voto popular para decidir sobre autonomías e independencias de sus metrópolis.

África es un caso particular debido a la inestabilidad de la región y al difícil despegue de la democracia. Sin embargo, dos votaciones han ocupado las portadas internacionales: el voto de la nueva Constitución en Kenia (verano de 2010) y la independencia de Sudán del sur (enero 2011). Las experiencias, en sendos casos, han sido muy distintas, con el éxito de la primera y el fracaso de la segunda³². Por otra parte, la influencia de sus antiguas metrópolis sigue vigente aún hoy en día. Por ejemplo, los plebiscitos son frecuentes en los Es-

³⁰ KAUFMANN, B., *Manual, op. cit.*, p. 43.

³¹ *Ibid.*, p. 44.

³² NARANJO, J. «Sudán del sur se encamina hacia la guerra civil», *El PAÍS*, 19 de diciembre 2013, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/19/actualidad/1387453409_113084.html, 20 de diciembre 2013.

tados de ocupación francesa, donde los antiguos gobiernos coloniales utilizaban las votaciones populares para legitimar sus decisiones³³.

De este breve análisis se pueden extraer algunas conclusiones que pueden esclarecer ciertas tendencias:

– La distribución del uso de instrumentos a nivel mundial es desigual. El desequilibrio es más lógico si uno entiende que durante más de cien años estas experiencias solo se llevaban a cabo en Europa donde se surgieron los inicios democráticos. Al otro lado de la balanza, África, donde solo pueden contarse experiencias participativas a partir de la década de los 50, cuando estos movimientos desembocarían en la descolonización del continente.

– Esta desigualdad no es solo territorial sino también temporal. De ahí, la segunda conclusión: existe una tendencia creciente al uso de la democracia directa. Llama la atención porque en todos los puntos del globo esta tendencia es homogénea. Desde el lado gubernamental (plebiscito) como desde la organización civil (referendos e iniciativas).

– La consolidación democrática ha sido paralela a la introducción de más instrumentos de democracia directa. El refuerzo del tejido asociativo favorecido por las libertades de los regímenes democráticos ha facilitado la organización y uso de los mecanismos participativos. Solo así, en algunos lugares y en momentos puntuales, los ciudadanos han podido erigirse como un control al poder de las autoridades.

– La variedad de modalidades de instrumentos participativos. Pese a la clasificación establecida, son infinitas las variedades normativas y los detalles regulativos que llevan a la organización y consecución de los mecanismos de democracia directa.

– El éxito desigual y variado de las experiencias, incluso en la misma región. Como se ejemplificaba previamente, en un mismo continente como África (Kenia, Sudán del Sur) hallamos experiencias completamente distintas en cuanto al éxito del resultado.

– La distribución geográfica de la iniciativa y la agenda de iniciativa tiene una presencia desigual en el mundo, siendo Europa donde más se concentra. Esta tradición marcadamente europea ha facilitado, sin duda, la cultura política de la Unión y de ahí el consenso con el que, en términos generales, ha gozado la introducción de la ICE a nivel europeo³⁴.

³³ KAUFMANN, B., *Manual*, op. cit., p. 44.

³⁴ «Según el estudio de Flash Eurobarometer publicado por la Comisión Europea tras la votación española [al TCpE], el 45% de los votantes conocían la Iniciativa Ciudadana Europea mientras que el 65% pensaba que el Tratado reforzaría la democracia a escala transnacional». KAUFMAN, B. *Manual*, op. cit., p. 54.

3.3.1 Comparación por países

El análisis de los ordenamientos de los Estados contribuye a la construcción de un Derecho constitucional europeo y a asentar las bases de una premisa metodológica a partir de la cual el Derecho comparado es un método de interpretación jurídica³⁵ y de creación normativa. Esto sucede sobre todo con el estudio comparado de los Estados miembros de la Unión, del que la ICE es además, un producto excelente de esta premisa.

Como se anunciaba previamente, las experiencias de instrumentos de democracia directa son muy dispares incluso dentro de la UE, cuyos Estados miembros, pese a converger en la tradición constitucionalista-kelseniana³⁶, alberga todavía considerable diferencias entre sí (Portugal, Francia). Incluso en materia relativa a la Unión, sus modelos son distintos, como lo muestra el hecho de que sólo seis Estados miembros no han celebrado referéndums para asuntos relativos a la integración europea: Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Grecia y Portugal³⁷. En cambio, algunas de las consultas en el resto de los países sobre cambios en los Tratados se han hecho por mandato jurídico vinculante (Irlanda, 2008), mientras que en otros han sido facultativos (Francia, 2004).

Lo cierto es que en el continente europeo, las iniciativas no han sido muy exitosas si uno calcula la manera efectiva en que la agenda de iniciativa ha permitido legislar de manera directamente controlada por los ciudadanos, en cada territorio. La falta de mecanismos que permitan la gestión de iniciativas a nivel nacional (como Alemania), la infrautilización debido a una cultura cívica poco desarrollada y un tejido asociativo incapaz de encauzar las peticiones ciudadanas (España, Italia), las restricciones normativas e impedimentos administrativos (Polonia, España, Austria) o simplemente, porque la iniciativa se ha puesto a merced de grupos de interés (Suiza, Austria, ICE) y organizaciones políticas en vez de ser patrimonio de la ciudadanía (Polonia, ICE).

La existencia de la iniciativa popular en otros países antes de la creación de la ICE marcaba ya desde los albores del proceso legislativo una cier-

³⁵ HÄBERLE, P., «Métodos y principios de la interpretación constitucional. Un catálogo de problemas», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 13, 2010, pp. 379-411. ELÍAS MÉNDEZ, C., «La jurisdicción constitucional en los Estados miembros de la Unión Europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 16, julio-diciembre 2011, p. 18.

³⁶ ELÍAS MÉNDEZ, C., «La jurisdicción constitucional en los Estados miembros de la Unión Europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 16, julio-diciembre 2011, pp. 18-24.

³⁷ CUESTA, V., *Participación*, op. cit., p. 127.

ta pauta marcada por la CE (*path dependency*)³⁸ en la futura legislación de la ICE. Con una diferencia fundamental: mientras que en otros ordenamientos jurídicos la iniciativa popular se dirige a los parlamentos, en el caso de la UE, la ICE se dirige al ejecutivo comunitario (CE)³⁹. La estructura de la UE determina que las propuestas legislativas surgen de la CE (Art. 17 TUE), por lo que era imposible copiar, sin más, la estructura de iniciativa popular existente en alguno de los Estados miembros. La consecuencia que se pudiera derivar a la hora de legitimar la iniciativa, por emanar ésta de un órgano no legislativo, no tiene consecuencias directas en el aval de la ICE. Al menos, no más allá de los problemas de legitimidad de los que la UE ha adolecido tradicionalmente.

Pese a la distancia entre ordenamientos, la CE recurrió a la normativa de los países cercanos para publicar la propuesta de Reglamento siguiendo el método del «razonamiento por analogía»⁴⁰. Es decir que los servicios de la CE se guiaron por las leyes ya existentes que remitían a la iniciativa legislativa popular para incorporarlas posteriormente a la ICE. De ahí que el análisis sobre otros ordenamientos sea importante para comprender hasta qué punto la estructura institucional de la ICE se remite a la lógica funcional de otros ordenamientos análogos.

La mayoría de los países analizados en este apartado son de naturaleza europea ya que, como se ha enunciado, comparten características similares; características que han sido fuente de inspiración para la redacción de la ICE. Algunas de las tendencias, se pueden ir apuntado ya que la evolución de los países ha sido similar entre ellos:

- Cada vez más países de la UE recogen en sus ordenamientos estatales (a nivel nacional o subnacional) instrumentos de democracia directa entre los que se haya la iniciativa legislativa.

- Los resultados son dispares⁴¹ pero todos comparten un denominador común: se puede mejorar. Existen una cantidad de impedimentos administrativos y requisitos legales superfluos para presentar las iniciativas que podrían ser perfectamente evitables con el fin de facilitar el uso efectivo de la iniciativa ciudadana. Dicho esto, la utilización de la iniciativa legislativa popular, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, no es la misma en Suiza que en España.

³⁸ El concepto de *path dependency* se creó para indicar que las normas y creencias, una vez instauradas son difíciles de ser cambiadas porque existe un patrón psicológico continuista en las mentes colectivas que hace que exista una oposición al cambio.

³⁹ GLOGOWSKI, P. y MAURER, A., *op. cit.*, p. 8.

⁴⁰ GLOGOWSKI, P. y MAURER, A., *op. cit.*, p. 9.

⁴¹ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., «La iniciativa ciudadana en la Unión Europea», *op.cit.*

– Las experiencias en otros países vecinos y, sobre todo, las experiencias llevadas a cabo en sus propios ordenamientos en unidades territoriales más pequeñas han espolado el impulso de las iniciativas a nivel nacional (Alemania se plantea introducir este mecanismo a nivel federal mientras en España resurge el debate de reducir la edad de participación gracias a la experiencia positiva en Cataluña donde la firma se permite a partir de los 16 años).

– El tejido asociativo refuerza no tanto el éxito de una iniciativa (esto es: la transformación en ley) como la multiplicación de las iniciativas que siguen adelante.

– Existe una línea de división entre aquellos países con una iniciativa legislativa más exitosa que otras. Al final del análisis, se establece una división entre ambos grupos: unos países de tradición débil donde la iniciativa legislativa no ha conseguido consolidarse (España, Polonia) y otros países cuyas experiencias o normativas han hecho de la iniciativa legislativa un instrumento vehicular entre los ciudadanos y las instituciones.

– Existe una voluntad de adaptación a los nuevos datos demográficos así como a las nuevas tecnologías que surcan impertérritas las nuevas fronteras en democracia y gobierno ciudadano

3.3.1.1 ALEMANIA

La Ley fundamental de Bonn de 1949, por particularidades de la Historia alemana, sólo regula el referéndum nacional para los supuestos de reestructuración territorial o de revisión constitucional total. El resto de mecanismos de democracia directa no se utilizan a nivel federal. En consecuencia, aunque las sentencias del Tribunal Constitucional alemán hayan tenido una gran influencia en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo⁴² con sentencias que marcan jurisprudencia en el advenimiento de legislación europea futura; en materia de democracia directa, Alemania, pese a ser un ejemplo recurrente en el Derecho Comparado, no va a poder servirnos de gran ayuda.

No sucede lo mismo con sus entidades regionales o *Länder*, cuyas autoridades sí reconocen mecanismos de democracia directa. Los *Länder* alemanes tienen una larga tradición en uso de mecanismos de democracia directa. Por ejemplo, estados como Hesse, Baviera o Bremen pueden decidir mediante re-

⁴² MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 98.

feréndum las reformas de sus Constituciones⁴³. También, hasta seis Estados reconocen la agenda de iniciativa⁴⁴ y, en general, son múltiples las formas de democracia directa reconocidas en los Estados regionales de Alemania: iniciativas ciudadanas y votaciones populares (*Volksbegehren* y *Volksentscheide*).

Los *Länder* alemanes, como sucede en otros países, disponen una serie de limitaciones materiales sobre las cuales los ciudadanos no pueden pronunciarse en el uso de los instrumentos de democracia directa. Las limitaciones materiales hacen referencia al presupuesto de los Estados, los impuestos, las tasas, salarios oficiales, etc. De hecho, se habla de «tabúes financieros»⁴⁵ porque todas estas limitaciones versan sobre cuestiones financieras, implicando *de facto* que el ciudadano, en su impulso egoísta, no es capaz de responsabilizarse del bien común, por lo que hay que evitar delegar esas funciones en el electorado.

A nivel estadístico, los ciudadanos de Hamburgo son los que más uso activo han hecho de los instrumentos de democracia directa a disposición del ciudadano⁴⁶: el derecho de iniciativa y el voto popular (por ejemplo, el conocido referendo de reforma escolar). Como última curiosidad, cabe destacar que a nivel subnacional, en Alemania, los instrumentos de democracia directa no hacen distinción entre iniciativas de propuesta legislativa y referéndums populares: la iniciativa se utiliza para todo⁴⁷.

Existe en Alemania una cultura popular y un compromiso con lo público desarrollado gracias a un importante tejido organizativo. Pese a que por razones históricas, estrechamente ligadas a la Segunda Guerra Mundial, la Ley Fundamental no reconozca instrumentos de democracia directa de envergadura nacional, a nivel de los *Länder* alemanes sí que existe una cultura participativa que presiona por cambiar las leyes. Sin ir más lejos, el gobierno alemán prometió en su día introducir una reforma federal para admitir una agenda de iniciativa a nivel nacional⁴⁸.

3.3.1.2 PORTUGAL

En el país luso, existe un referéndum facultativo sobre las decisiones políticas de «señalado interés nacional». Pero es eso, facultativo. En cuanto a la

⁴³ KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 40.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 41.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

iniciativa legislativa popular, la Ley 17/2003, de 4 de junio pide 35.000 firmas como mínimo para presentar una propuesta legislativa ciudadana⁴⁹.

Tal vez, lo que más llame la atención de nuestro vecino ibérico, es el periodo para la recogida de firmas, el cual es indeterminado.

3.3.1.3 POLONIA

Polonia es un ejemplo de país europeo que tras el yugo comunista ha sabido reinventarse en el marco de una UE que le ha servido como modelo para revitalizarse. El país no ha querido quedarse atrás y ha incorporado en su ordenamiento normativas que se recogen en sus vecinos europeos. Así, la Constitución de 1997 reconoce el referendo popular y la iniciativa legislativa popular. Particularmente, el artículo 118 de la Constitución polaca permite a un grupo de 100.000 ciudadanos la titularidad de la iniciativa legislativa con un periodo de recogida de firmas que abarca los 3 meses⁵⁰.

Como en Austria, el inicio de la campaña está sometido a un control preliminar basado en el apoyo inicial de 1.000 firmas. Una vez presentada la propuesta de iniciativa, será el Secretario de la Cámara baja quien hará el control de legalidad y dará luz verde al inicio de la recogida de firmas. La recogida de firmas es bastante libre ya que, a diferencia de España o Austria, en Polonia no se necesita ningún tercero que deba autentificar la firma⁵¹. Sin embargo, esta libertad de firma se ve contrarrestada por cierta inseguridad jurídica que presentan los requisitos formales: la presentación de una propuesta de «ley formulada» es muy abierta y, se trata, de un formalismo innecesario que da opacidad al sistema de presentación de la propuesta⁵².

La legislación polaca, como luego imitó el Reglamento de la ICE, prevé un «grupo responsable» de impulsar la iniciativa y estar al cargo durante su procedimiento. En el caso polaco se trata de 15 electores quienes se ocuparán de buscar el apoyo previo de 1.000 votantes polacos⁵³.

⁴⁹ CUESTA, V., *Participación*, *op. cit.*, p. 255.

⁵⁰ RYTEL, A. «The Popular Initiative in Poland», *Mehr Demokratie e. V., Democracy International*, 2006, p.4.

⁵¹ KAUFMANN, B., *Manual*, *op. cit.*, p. 62.

⁵² «Desde 1997, se han registrado ante la autoridad competente (el jefe del Parlamento Nacional) unas 100 iniciativas de ciudadanos, aunque de estas menos de diez cumplían los requisitos legales en el momento del registro y se registraron directamente», KAUFMANN, B., *Manual*, *op. cit.*, p. 62.

⁵³ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E.-M. *op.cit.*, p. 20.

Esta idea de un control previo fue el inicialmente planteado por la CE⁵⁴ para la ICE, quien vio en el modelo polaco y austríaco una manera de interponer un filtro para evitar esfuerzos en vano: de alguna manera, este modelo pretende evitar la frustración de los organizadores y el ahorro de recursos para aquellas iniciativas que no tienen perspectiva de éxito. Hay que tener en cuenta, que tal y como está plasmado en la legislación comunitaria también, el legislador polaco puede «hacer y deshacer» la propuesta legislativa: puede modificarla o simplemente rechazarla; como, por otra parte, ocurre en la mayoría de los países europeos (Austria, España, Italia, etc.).

La situación en Polonia no ha sido mejor que entre la de sus vecinos aquí analizados, aunque la breve experiencia no ha resultado tan negativa a nivel comparado. Si bien es cierto que su experiencia histórica en cuanto a la iniciativa popular es mucho más breve, desde que ésta entrara en vigor, en 1999, y hasta 2005 se habían presentado 100 iniciativas al *Sejm* (Parlamento polaco). De ellas, 15 iniciativas murieron en la fase de registro, mientras que 67 iniciativas alcanzaron la fase de recolección de firmas. Un cuarto de aquellas iniciativas consiguió inmiscuirse en la escena parlamentaria; aunque de todas ellas, solo 7 acabaron recogidas en una ley⁵⁵. La mayoría de estas leyes se han relacionado con la protección del medio ambiente, las prestaciones contra el desempleo y la escolarización pública del preescolar en Polonia⁵⁶.

Se trata de un importante número de iniciativas para tan breve espacio de tiempo. Con todo, estudios⁵⁷ destacan que las organizaciones sociales y políticas utilizan el instrumento en su propio favor y que las iniciativas distan de ser propuestas auténticamente ciudadanas. Se trata de un proceso de *bottom-up* en el que la iniciativa deviene un instrumento político más al servicio de los grupos de interés y las asociaciones políticas, que es un mecanismo para hacer presión legislativa desde el poder, desnaturalizando así, el objetivo inicial de la propuesta ciudadana. De ahí, puede ser que la iniciativa popular en Polonia si bien no ha sido un éxito rotundo haya cristalizado en más leyes que las de sus vecinos europeos (ratio número/periodo temporal de existencia). Con todo, otros autores son más escépticos ante la introducción de una iniciativa ciudadana: aducen que los requisitos normativos son todavía demasiado obtusos como para permitir un desarrollo normal de la iniciativa⁵⁸.

⁵⁴ La propuesta inicial de la CE marcaba un primer filtro de 300.000 firmas.

⁵⁵ KAUFMANN, B., *Manual, op. cit.*, p. 62.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ RYTEL, A., *op.cit.*, p. 21.

⁵⁸ KAUFMANN, B., *Manual, op. cit.*, p. 62.

3.3.1.4 ESPAÑA

Como se detalla ulteriormente, el caso español se encuentra dentro de la tradición «débil»; es decir: aquellos países que aun habiendo institucionalizado un mecanismo de iniciativa ciudadana, no han permitido que la normativa se convirtiera en un instrumento de uso real. Es la misma aplicación que ha tenido, por ejemplo, en Italia.

La Constitución Española de 1978 reduce drásticamente el uso de la democracia directa. Parte de la explicación se debe a la siempre convulsa y poco prodemocrática historia española⁵⁹: su uso restringido se hizo con la intención de normalizar la democracia representativa y reforzar los partidos políticos como canalizadores reales de la participación política. En la elaboración del texto constitucional español pesó más el pragmatismo en el diseño de la estructura institucional del país. Esta evolución histórica poco tiene que ver con la evolución de la ICE, por lo que el caso español no parece un símil adecuado capaz de describir el desarrollo de la ICE.

Pese a lo afirmado anteriormente, el caso español sí que podría ser un ejemplo para explicar el futuro uso de la ICE y la progresión en la utilización de este mecanismo como canalizador de demandas democráticas. Las iniciativas legislativas en España no han ido más allá de eso, de meras iniciativas que no se han plasmado en leyes⁶⁰ (sólo una de las 33 propuestas en 30 años se ha convertido en ley)⁶¹. Del ejemplo español se puede aprender que las limitaciones normativas marcan una *path dependency*⁶² del que la práctica difícilmente se desvía. Sin embargo, la limitación normativa de España no puede explicar la infrautilización de la ICE porque esta última goza de un marco normativo aperturista (lo contrario al país hispanico). Analizando en

⁵⁹ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., «La iniciativa ciudadana en la Unión Europea», *op.cit.*

⁶⁰ «Quizás por eso conseguir que todas se pongan de acuerdo para firmar una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) ha sido tan complicado que tan sólo han habido 66 propuestas en 30 años. Y de ellas, sólo 9 consiguieron recabar las firmas suficientes en el plazo estipulado», GARCÍA, J., «España sólo ha aprobado una ley mediante iniciativa legislativa popular en 30 años», disponible en: <http://www.abc.es/20120606/espana/abci-iniciativa-legislativa-popular-201206052148.html>, de 6 de junio de 2012. Congreso de los Diputados, http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?_piref73_1335503_73_1335500_1335500.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&FMT=INITXLUS.fmt&DOCS=1-25&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACINI1.+&+%28I20%29.SINI, 20 de noviembre 2014

⁶¹ *Ibid.*

⁶² ARTHUR, B., *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arber, University of Michigan Press, 1994 y PIERSON, P., «Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics», *American Political Science Review* 94(2), 2000, pp. 251–67, en: SCOTT, E. P., «Path dependence», *Quarterly Journal of Political Science*, 1: 87–115, 2006, disponible en: <http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Page2006.pdf>, 10 de junio de 2012.

detalle la normativa española, uno se da cuenta de que a la hora de legislar, se blindó el *status quo* del sistema⁶³; porque ni hubo ni existe, aún hoy en día, voluntad por parte del legislador para que la iniciativa popular se adueñe del espectro político⁶⁴.

Del caso español sí que se pueden, sin embargo, extraer ciertas experiencias para predecir el devenir de la ICE. Esta tradición «débil» del uso de la democracia directa se recoge en la Ley Básica del Estado, de la misma manera que la ICE se menciona en el Tratado de la UE. La Iniciativa Legislativa Popular está regulada por el art 87 de la CE de 1978. El art. 87.3 dice: «*Una Ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de Ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.*» La disposición 87.3 fue desarrollada posteriormente en la ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo.

En el punto 1 de su artículo séptimo se cita una característica fundamental de esta iniciativa popular «a la española»: «*Admitida la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a la Junta Electoral Central, que garantizará la regularidad del procedimiento de recogidas de firmas.*» Esto es, que la Mesa del Congreso tiene potestad para aceptar o rechazar una propuesta que ha obtenido el mínimo de firmas pedido por la normativa. Este modelo, conocido también como iniciativa indirecta, es también el modelo que ha adoptado la UE. Como lo hace la Mesa del Congreso en España, la CE puede a su vez, y de manera razonada, rechazar una propuesta popular.

Además de la Ley de 1984, dos innovaciones capitales tienen lugar en 2006⁶⁵. Por una parte, la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley orgánica 3/1984 reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, en la modificación primera, da una nueva redacción ya en el preámbulo y, posteriormente, en el articulado se introduce un segundo párrafo al artículo 8.1 de la Ley Orgánica 3/1984, con el siguiente tenor: «*Los pliegos deberán estar escritos en castellano. Para la recogida de firmas en el territorio de una Comunidad Autónoma con otra lengua cooficial podrá utilizarse, conjuntamente, esta otra lengua.*». Con esta modificación se permite pre-

⁶³ «Para definir aún más el tipo de mandato de representantes, la Constitución Española, en su artículo 67.2, establece que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo», GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., «La iniciativa ciudadana en la Unión Europea», *Panorama Social, op.cit.*

⁶⁴ MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A., «La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana en el siglo XXI», Fundación Ideas, Madrid, 2012.

⁶⁵ MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A., *op.cit.*

sentar una iniciativa en la lenguas cooficiales del territorio español: «Una vez admitida la proposición, se inicia el procedimiento de recogida de firmas, que se podrá realizar en los pliegos tradicionales, que podrán ir en castellano o, conjuntamente, con cualquiera de las lenguas cooficiales en los territorios del Estado; y también se podrán recoger las firmas por vía electrónica siempre que se garantice la voluntad auténtica del ciudadano que suscribe la iniciativa legislativa popular». La ICE también recoge esta preocupación por las múltiples lenguas de la Unión, pero no se pronuncia sobre la posibilidad de otras lenguas no oficiales, pese a que sí se presentaron propuestas con dicho objetivo⁶⁶.

Por otra parte, la modificación quinta añade un nuevo apartado 4 al artículo 7 de la Ley Orgánica 3/1984 casi más llamativo. La ley española incorporaba la posibilidad de la recogida de firmas mediante un formato electrónico: «Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente». De nuevo, esto es una innovación en la legislación que rápidamente han incorporado otros países. En la ICE ha sido siempre una prioridad la articulación de todo el procedimiento mediante el formato electrónico.

En cuanto al periodo de recogida de firmas en España se halla, en comparación con los otros países, en un punto intermedio; más cercano, sin embargo, a la zona restrictiva si se la compara con sus homólogos: 9 meses, más 3 meses en algunos casos particulares considerados por la Mesa del Congreso. En cambio, y en contraste con otras legislaciones, en teoría más aperturista como la austríaca, donde los partidarios de la iniciativa deben acudir a registros públicos para dar apoyo a la iniciativa, la recogida de firmas en España se puede hacer de manera libre. Pese a lo dicho, esta liberalización de la firma cuenta con un problema: la firma no solo requiere la identificación con el documento nacional de identidad, sino que además deben firmar ante la presencia de un tercero que acredite la identidad auténtica del firmante⁶⁷. Se trata de un complicado trámite que dificulta, sin necesidad, el proceso de participación en la iniciativa ciudadana.

El ordenamiento jurídico español también legisla la necesidad de una comisión negociadora, pero no así el número de sus componentes. Esta comisión tiene potestad, entre otras, de presentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional si la Mesa no admite a trámite la iniciativa legislativa. El nivel europeo ha copiado esta técnica pudiendo recurrir al Tribunal de Justicia

⁶⁶ Comité de las Regiones, Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Iniciativa Ciudadana Europea, CIVEX-V-2007, (2010/C 267/12), 9 y 10 de junio de 2010.

⁶⁷ KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 61.

de Luxemburgo en caso de que la Comisión rechace a trámite la proposición de los organizadores que debe ser, en todo caso, motivada.

En cuanto a la edad de participación, España la fija en 18 años, pero hay un dato curioso. En el proceso de descentralización, las Comunidades Autónomas han incluido en sus Estatutos de Autonomía la iniciativa popular. Y pese a que la mayoría de estas regiones fija la edad legal en la misma de participación en las elecciones, la excepción la marca Cataluña, cuyo Estatuto amplía la participación a los ciudadanos de 16 años. De hecho, Cataluña marca la tendencia de los últimos años a nivel regional, en el sentido de reducir los requisitos que se piden a la hora de reunir las firmas. También otras Comunidades Autónomas, con agendas de iniciativa en sus ordenamientos, han reducido los requisitos en cuanto a los umbrales, menores restricciones administrativas y períodos de recogida de firmas más amplios. Este hecho ha generado resultados distintos en cuanto al éxito de la iniciativa ciudadana en España a nivel regional o nacional. Mientras que en el ámbito nacional menos de una de cada cuatro iniciativas llegan a hacerse un hueco en la agenda del Parlamento, en el ámbito nacional regional esa cifra aumenta a un tercio⁶⁸. En ambos casos, el éxito de la agenda de iniciativa en España ha sido débil. A nivel nacional, debido a las restricciones normativas, los resultados cosechados han sido aún más desganados.

En cuanto a limitación material, la normativa española es una de las más restrictivas. El art. 87.3 de la Constitución española dice que «*No procederá dicha iniciativa en materias propias de Ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.*» Esta característica propia responde, como he señalado anteriormente, a razones históricas. La ICE no ha incorporado ninguna limitación material pese a que en el proceso legislativo se oyeron propuestas para excluir ciertos ámbitos temáticos del campo competencial de la ICE⁶⁹.

La conclusión del caso español tiene resultados objetivos similares a los de Austria (solo 5 iniciativas de 32 han obtenido las firmas mínimas necesarias para presentarla)⁷⁰. De estas cinco propuestas exitosas, solo una ha conseguido devenir una ley. Un resultado ridículo si se reduce la democracia directa en España a la puesta en práctica de la iniciativa legislativa popular. La legislación española deja poco espacio al desarrollo de la iniciativa; de hecho, la normativa, la limita y no parece tener ningún objetivo en que ocupe más espacio en el ordenamiento. En particular, los problemas que ha tenido la iniciativa

⁶⁸ *Ibid.*, p. 60.

⁶⁹ Enrique Guerrero en su intervención en la comisión AFCO de junio 2010 y octubre 2010.

⁷⁰ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M, *op.cit.*, p. 20.

en España para popularizarse van desde las restricciones normativas y límites materiales (la necesidad de un tercero para la firma o el filtro parlamentario) hasta llegar a la tradicional falta de cultura democrática y ausencia de tejido asociativo en España que pueda impulsar de manera efectiva la iniciativa ciudadana. Los cambios posteriores (reembolso de los gastos, firma electrónica o ampliación del plazo) han pretendido resolver el grave déficit de aplicación que sufre la iniciativa legislativa popular en España, pero no se ha conseguido revertir la situación. Por otra parte, el poder judicial en España tampoco ha ayudado al desarrollo de una jurisprudencia favorable. El propio TC en la sentencia 119/1995 consideraba que los instrumentos de la democracia de participación directa deben ser «*excepcionales en un régimen... como el instaurado por nuestra Constitución, en el que priman los institutos de democracia representativa sobre los de participación directa*»⁷¹.

Está por ver si la nueva reorientación de las demandas públicas por una política más inclusiva impulsa la iniciativa legislativa popular en España. Hasta la fecha, pasado ya el oleaje del 15-M, se ha despertado como objeto del interés, pero esta repentina atención no ha conseguido transformarse en éxito. La ley es todavía demasiado restrictiva. Sin embargo, Sáenz Royo ve un cambio en la normativa y opina que esa fascinación de la población por los instrumentos de democracia directa empieza a tener su reflejo en los cambios normativos⁷². Sobre todo en el ámbito autonómico cuyas experiencias en materia de democracia directa son más recientes y modulables al espectro poblacional.

En países como Italia o España, la falta de canalización de demandas públicas de manera directa, ha creado frustración entre la ciudadanía y empiezan a reclamar mecanismos de expresión directa de las demandas ciudadanas. La crisis no ha hecho más que aumentar la sensación de impotencia. Si la percepción de los ciudadanos es que los mecanismos actuales de democracia no solucionan los problemas de la gente, éstos optarán por cambiarlos. Aquí entran en juego los instrumentos de democracia directa dispuestos para hacer oír la voz alternativa del ciudadano. Con todo, está claro que, al menos hasta la fecha, la iniciativa legislativa popular en España no ha sido capaz de responder a esas demandas, pese a que éstas empiezan a calar, en mi opinión de manera transitoria, y han empezado a generar demandas para reforzar, ampliar e instaurar mecanismos de democracia directa, la iniciativa legislativa popular entre ellos.

⁷¹ SÁENZ ROYO, E., «¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referéndums a la luz de la experiencia irlandesa», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Núm. 20, Granada, 2014, p. 9.

⁷² *Ibid.*, p. 10.

3.3.1.5 SUIZA

La Confederación Helvética es hoy día un reducto único para el análisis jurídico en cuanto se refiere a la aplicación de la democracia directa. El país centroeuropeo ha heredado su particularidad democrática de sus asambleas populares (*Landsgemeinde*)⁷³ y de las disposiciones de su compatriota Rousseau. Como hiciera también la tradición americana, Suiza introdujo instrumentos de democracia participativa como un mecanismo para reforzar el sistema de *check and balances*.

La democracia directa en Suiza se articula a partir de dos instrumentos: la iniciativa ciudadana y el referendo popular. La primera, la que nos ocupa, otorga dinamismo a la democracia suiza que ve como su agenda política se ve fuertemente influenciada a partir de la presentación de una determinada cuestión por los ciudadanos suizos. La respuesta, he aquí una de las grandes diferencias a nivel comparado, es vinculante.

En cuanto a la iniciativa ciudadana, el país helvético tiene una particularidad respecto al ejercicio colectivo de ésta y es que en algunos cantones suizos la iniciativa puede ser personal⁷⁴; es decir, que un solo individuo puede presentar la iniciativa. Salvo estas excepciones, el derecho a la iniciativa ciudadana es un derecho que se ejerce de forma colectiva como en el resto de Estados.

La reforma de la Constitución suiza aumentó de 50.000 a 100.000 el número de firmantes necesarios para presentar una iniciativa popular⁷⁵. Este aumento respondía al crecimiento de la población que había tenido lugar desde que se estableciera la legislación. Por otra parte, el periodo de recogida de firmas se establece en 18 meses; un plazo amplio si se compara con otros países.

El comité organizador de la iniciativa está formado por entre 7-27 miembros con plenos derechos de sufragio⁷⁶ y, además, se les confiere la facultad de poder retirar la iniciativa en cualquier momento si existe una mayoría absoluta de los miembros de su comisión. Esta última característica también la contempla la ICE.

En cuanto a la limitación de las materias excluidas en el marco de la iniciativa popular, Suiza restringe el ámbito material de la iniciativa ciudada-

⁷³ CUESTA, V., *Participación, op.cit.*, p. 53.

⁷⁴ «En el medio cantón de Appenzell-Rodes interiores y en el cantón de Glaris cada ciudadano puede presentar iniciativas individuales», *Ibid.*, p. 215.

⁷⁵ Cancillería federal de la Confederación Helvética, Bundesverwaltung/Administration, <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/vi/index.html?lang=fr>, 23 de septiembre 2013.

⁷⁶ *Ibid.*

na y prohíbe, por ejemplo, presentar iniciativas que contradigan las reglas imperativas de derecho internacional. De esta manera, el país alpino está protegiendo a su vez la salvaguardia de los Derechos Humanos (art. 139.2 y 139.^a2 de la Constitución suiza) excluyéndolos del ámbito material de la iniciativa popular.

En Suiza la iniciativa legislativa es, como decía, directa; esto es, que la propuesta se acepta automáticamente a diferencia de las otras iniciativas en el resto de países. En estas últimas jurisdicciones, la iniciativa es indirecta y debe pasar un filtro de aceptación. Desde el derecho comparado, se dice que la iniciativa en Suiza es una iniciativa legislativa directa (la propuesta se acepta de forma automática sin necesidad de ningún filtro previo ni consideración sobre la idoneidad política) para diferenciarla de aquellos países donde la iniciativa legislativa es indirecta (Austria, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Eslovenia y España ⁷⁷).

Este hecho, que no el único, podría explicar el éxito del uso de las iniciativas populares en Suiza, donde la propuesta se acepta directamente. Otro hecho que podría explicar la alta participación es la facilidad de la firma que se da con el voto electrónico, incorporado con las primeras experiencias locales en 2003; uso que se ha generalizado a partir de 2010 ⁷⁸.

Los buenos resultados, la utilización como instrumento articulador de la democracia directa y la implicación de los ciudadanos suizos en la democracia de su país no pasan desapercibida a ojos de otras democracias. Los suizos son conscientes de sus responsabilidades, derechos y obligaciones en las cuales ejercen su voto ⁷⁹. Existe una larga tradición democrática e histórica del compromiso del ciudadano con lo público que no se encuentra en otros países. De ahí por ejemplo, que no exista límite temático a la presentación de iniciativas en cuanto a presupuesto: un voto popular no tendría necesariamente por qué ir en detrimento del bien general y en beneficio de lo privado, resultando en una opción ineficaz, como sí podría suceder en otros países (sin ir más lejos, España). Con todo, y pese al tópico que circunda al país alpino, la mayoría de la legislación sigue siendo de producción parlamentaria elaborada a partir de los representantes del Parlamento federal ⁸⁰.

⁷⁷ BOUZA GARCIA, L., BOUZA GARCIA, L., «Anticipating the Attitudes of European Civil Society Organisations to the European Citizens' Initiative (ECI): Which Public Sphere may it Promote?», *The European Citizens' Initiative. A First Assessment*, Programme of the College of Europe, Cahiers de recherche politique de Bruges, No 24/February, Bruges, 2011, p. 9.

⁷⁸ KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 29.

⁷⁹ *Ibid*, p. 27.

⁸⁰ *Ibid*, p. 31.

3.3.1.6 ITALIA

El modelo italiano no dista mucho del modelo español, ya que este último tomaría el ejemplo del primero para legislar. La *iniziativa legislativa popolare* ha sido recogida en los art. 71. 2 y art. 48 de la Constitución italiana con su desarrollo posterior en la Ley 352 art. 25.05.1970⁸¹.

La Constitución italiana fija la cifra de participación en 500.000 ciudadanos nacionales para proponer una abrogación de leyes en vigor o para cuestionar la ratificación constitucional. Lo que es un número significativo. Sin embargo, más allá de otros mecanismos de democracia directa, Italia pide tan solo 50.000 signatarios para presentar una *iniziativa legislativa popolare* (art. 71 Constitución italiana), lo que deja en un destacado 0.08% la proporción de la población necesaria para presentar una iniciativa popular. Es la cantidad comparada más baja de los países analizados.

En contraposición, o como consecuencia del bajo número de firmas requerido, el periodo de recogida de firmas se limita a 6 meses; un periodo menor que en los otros estados analizados.

También la legislación italiana prevé la creación de una comisión organizadora, compuesta por un mínimo de diez ciudadanos. El número no se aleja de la media de otros países.

Respecto a la limitación material, y a semejanza de la legislación española, la República italiana restringe la aplicación de la iniciativa popular en ciertos ámbitos competenciales como son los compromisos internacionales y las leyes tributarias, presupuestarias, de amnistía e indulto (art 75.2 Constitución italiana).

La conclusión sobre la experiencia de la iniciativa legislativa popular en Italia no ha sido muy exitosa. Entre 1948 y 2005, sobre un total de 213 presentadas solo 29 acabaron transformadas en leyes⁸². Un número bastante exiguo si uno considera que la legislación italiana exige solo 50.000 firmas sobre una población de más de 60 millones. Los resultados no son mucho más positivos que en Austria, pero sí tiene una pequeña diferencia. Y es que mientras en el país alpino se genera más debate, en Italia, ha dado paso a cierta frustración que se ha visto canalizada en expresiones de demandas de democracia directa como el Movimiento 5 Stelle de Beppe Grillo en las elecciones gene-

⁸¹ VANZETTA, A., *Non-binding citizen and regional initiatives in Italy from 1948 to 2005*, Democracy International y Mehr Demokratie, Múnich, 2006.

⁸² FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M, *op.cit.*, p. 20.

rales de 24 y 25 de febrero de 2013 y en las elecciones europeas, 24 y 25 de mayo de 2014.

3.3.1.7 AUSTRIA

Austria, al igual que su vecina Suiza, tiene una larga tradición de uso de mecanismo de democracia directa ya que antes de la aprobación de la Constitución de 1920, el país ya reconocía algunos mecanismos de democracia directa a sus *Bundesländer* (división administrativa austríaca). La Constitución de 1920, conjunto de normas constitucionales adicionales que han ido modificando la inicial, sigue recogiendo el principio de gestión directa por los ciudadanos de las políticas.

En uno de estos *addendums*, la reforma constitucional austríaca de 1981 redujo de 200.000 a 100.000 los signatarios necesarios para presentar una iniciativa ciudadana⁸³ lo que supone una rebaja del umbral previsto. Pese a esta reducción, la proporción de 1,23% sigue siendo una cantidad considerablemente elevada si se compara con otros países.

Previamente ese alto número de signatarios se veía compensado con el hecho de que las firmas podían ser recogidas libremente. A diferencia de otros países, el periodo de recogida de firmas no está establecido *a priori* y es el Ministerio del Interior quien determina en cada caso el plazo. Esta es una característica muy particular del país alpino que no se recoge en otros ordenamientos.

Por otra parte, en Austria, como en Polonia, se exige un filtro previo de firmas. El Ministerio del Interior determina el inicio de la campaña y requiere un apoyo inicial de 8.000 electores⁸⁴ que demuestren la viabilidad de la iniciativa popular para poder continuar con la recolección de firmas. No más tarde de cuatro meses, los organizadores de la iniciativa presentarán un informe sobre el resultado de las deliberaciones previas⁸⁵. Este filtro previo para comprobar la viabilidad de la iniciativa se ve, además, reforzado por el hecho de que los organizadores deben pagar una tasa de alrededor de 2.500 € a la administración en concepto de registro⁸⁶. Estos dos factores han acrecentado la obstaculización del desarrollo de una agenda de iniciativa⁸⁷.

⁸³ República de Austria, Ley federal 334/1973. Volksbegehrensgesetz.

⁸⁴ KAUFMAN, B., *Manual, op.cit.*, p. 59.

⁸⁵ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M, *op.cit.*, p.19.

⁸⁶ KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 59.

⁸⁷ REHMET, F. «Volkspetitionen-Praxis und Wirkungen. Das Beispiel der unverbindlichen „Volksbegehren« in Österreich», Mehr Demokratie e. V., *Diskussionspapiere und Untersuchungen*, Núm. 16, noviembre 2003.

En la legislación austriaca tampoco se menciona el número mínimo de los componentes de la organización. En realidad, tampoco se incluye la necesidad de crear una comisión responsable de la campaña para tirar adelante los procedimientos.

A destacar del país alpino dos cosas más: no existe limitación material a las propuestas ciudadanas y, sobre todo, la edad de participación que será también la excepción en el contexto de la ICE: los individuos pueden dar su apoyo a la iniciativa a partir de 16 años, que es también la edad de participación electoral nacional en Austria.

La experiencia austríaca ha ofrecido resultados ambiguos. Por una parte, la promoción de la iniciativa legislativa popular ha dado lugar a un movimiento social y a la creación de un debate público así como al refuerzo de una cultura cívica existente en el país alpino. De lo anterior se puede extraer la siguiente conclusión: que la legislación austríaca es bastante flexible en cuanto a la normativa; no porque se pronuncie expresamente a favor del ciudadano sino precisamente al contrario, porque nada dice. Según algunos autores como Kaufmann, la experiencia austriaca ha sido muy positiva, generando un gran apoyo social: desde 1964 más de 30 propuestas han sido apoyadas por el número de firmas mínimo requerido, lo que estaría demostrando que la iniciativa de agenda en Austria es un instrumento efectivo para la participación ciudadana en la política⁸⁸. Por otra parte, y en contra de lo anterior, otros autores⁸⁹ condenan a la iniciativa austriaca en la zona transitoria de las iniciativas de moderadas a débiles; porque aun favoreciendo la participación ciudadana, lo cierto es que *per se* la *agenda setting* no ha sido muy exitosa en el país alpino. Solo 6 de las 29 propuestas (2002)⁹⁰ han pasado a ser objeto de legislación. Fruto de la prerrogativa que existe en el ordenamiento jurídico austríaco de aceptar o rechazar las iniciativas que le convengan, el resultado es que muchas iniciativas con gran apoyo popular han sido ignoradas. Esto ha jugado un papel fundamental a favor del legislador. En contra de lo esperado, este hecho no ha repercutido, al menos directamente, en la frustración de los organizadores, porque si bien no han conse-

⁸⁸ «A pesar de todas estas restricciones, desde 1964 más de treinta grupos de ciudadanos han sido capaces de recoger las 100.000 firmas, lo que demuestra que la PAI [Proyecto de Agenda de Iniciativa] austríaca es un instrumento efectivo en la determinación de la agenda política. De hecho, con el tiempo se ha convertido en un instrumento utilizado por la oposición en el Parlamento para realzar su imagen y movilizar a sus grupos de votantes principales», KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 59.

⁸⁹ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M, *op. cit.*

⁹⁰ *Ibid.*

guido instalar la propuesta en la legislación austríaca, sí han tenido éxito en instalar su propuesta en el debate social.

3.3.1.8 ESTADOS UNIDOS

En el análisis comparado, EEUU ha sido un país fundamental en cuanto que ha sido precursor de la extensión de la democracia directa en el resto de los países occidentales. Históricamente, los Estados de los EEUU inventaron la votación popular constitucional y su primera enmienda de la Constitución establece claramente que el ciudadano tiene el derecho a «*solicitar al gobierno la reparación de agravios*». Pese a que este principio no ha sido reconocido como un derecho de iniciativa, sí que indica lo particular de la democracia directa en EEUU: el análisis de este estado americano del norte no puede centrarse tanto en la entidad federal como en los Estados federados, que son quienes regulan específicamente la organización de dicha competencia.

En 1898 Dakota del Sur reconoció por primera el derecho de iniciativa en un Estado federado. Desde entonces, se han sumado a la tendencia 25 Estados más⁹¹. Este conjunto de leyes y reglamentos que regulan el ejercicio de iniciativa ciudadana en EEUU son muy variados entre sí, lo que hace difícil tanto un estudio homogéneo de EEUU como establecer generalizaciones sobre su sistema. Esta pluralidad se multiplica no solo por la regulación particular debida en cada Estado sino que, además, esta heterogeneidad se repite a nivel local, regional y estatal.

Los derechos de iniciativa a escala estatal adoptan tres formas distintas: las leyes ordinarias estatales, las reformas constitucionales estatales y los referendos de veto populares sobre leyes estatales⁹². «*De los 16 Estados que presentan alguna de las formas del derecho de iniciativa ciudadana, 21 permiten las iniciativas de leyes ordinarias en el ámbito estatal, 18 permiten las reformas constitucionales derivadas de una iniciativa y 23 permiten los referendos de veto populares*»⁹³.

⁹¹ KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 26.

⁹² Páginas de referencia: Citizens in charge, www.citizensincharge.org, 14 de octubre 2013.

2010 Global forum, www.2010globalforum.com, 14 de octubre 2013.

Initiative and referendum Institute, www.iandrinstitute.org, 14 de octubre 2013.

⁹³ KAUFMANN, B., *op.cit.*, p.26.

Pese a la dificultad y arbitrariedad de los modelos escogidos, se ha considerado interesante mostrar algunos ejemplos estadounidenses ya que ofrecen muestras representativas de otra forma de aplicar las iniciativas ciudadanas (agendas de iniciativa).

Para empezar, en muchos casos, los estadounidenses prefieren fijar un porcentaje en vez de un número absoluto para participar en la campaña de la recogida de firmas⁹⁴. La ventaja fundamental de ofrecer una proporción respecto a un número fijo es que la voluntad original del legislador se respeta. El mecanismo americano se autorregula ante los vaivenes producidos por la demografía mientras que la opción escogida por los países europeos se muestra indiferente al aumento demográfico; de ahí las revisiones de las legislaciones como Suiza o Austria, para adaptar al aumento de sus poblaciones a la voluntad original del legislador. En contrapartida, este sistema porcentual tiene la característica de ser un fácil referente para la población y sobre todo es poco manejable.

Seguramente por ese motivo los legisladores europeos marcan una cifra simbólica en los Tratados: un millón de personas. Una cantidad fácil de recordar. Este mecanismo, sin embargo, tiene un gran inconveniente, sobre todo en el marco de la UE, cuya población no solo depende del crecimiento demográfico sino de la incorporación de nuevos países: y es que la cifra representativa se va reduciendo (o hipotéticamente aumentando) con el paso del tiempo, es contingente de los vaivenes demográficos. Quizás con eso en mente, y del ejemplo estadounidense, el legislador europeo copió el sistema de proporción (1/4) cuando se normativizó el número significativo de Estados miembros necesarios.

El sistema de registro se asemeja al modelo europeo: la campaña se inicia una vez el Fiscal General o el Secretario de Estado comprueba la legalidad y la adecuación de la iniciativa popular. No se trata de un filtro previo como puede existir en Polonia o Austria, sino de una simple comprobación de adaptación a los requisitos legales que, por cierto, también tiene lugar en el Reglamento de la ICE.

La duración de la campaña depende de cada Estado, por lo que hacer generalizaciones es difícil. El periodo de recogida de firmas puede ir de tan solo 60 días a una legislatura entera⁹⁵. En este caso es difícil trazar una línea homogénea entre los Estados americanos ya que existen grandes disparidades entre Estados.

⁹⁴ CUESTA, V., *Participación, op.cit.*, pp. 225-234.

⁹⁵ CUESTA, V., *Participación, op.cit.*, pp.234-242.

En legislaciones tan variadas, nos encontramos casos como el Estado de California. Al este de los EEUU el comité organizativo no puede retirar la iniciativa en cualquier momento del proceso como sí sucede en la mayoría de países europeos y en la propia ICE. En California solo una resolución judicial motivada puede impedir la presentación de la misma una vez ésta haya sido presentada⁹⁶.

Respecto a la composición de la comisión *ad hoc*, depende también de la legislación de cada Estado, pero por ejemplo, Massachusetts pide un mínimo 10 personas⁹⁷.

Finalmente, en EEUU existe un hecho que en Europa parece sorprendente pero que podría incluso afectar a la ICE, dada la influencia anglosajona en la estructuración de las instituciones europeas. Las campañas de recogida de firmas se llevan a cabo por agencias externas que profesionalizan el procedimiento no solo de la recogida de firmas, sino la gestión en general⁹⁸. En otras palabras, que pese a que la iniciativa surge del poder constituyente, el pueblo, la iniciativa pública se convierte en una gestión privada. Esto abre definitivamente las puertas a la influencia de grupos de presión y a la movilización de recursos al servicio de un objetivo.

La presencia cada vez más creciente de grupos de presión o lobbys, empresas de gestión en los entornos de las instituciones europeas parecen prever un apoyo de dichas asociaciones, organizaciones u empresas de gestión en el desarrollo de la ICE. Algunos grupos del PE denunciaron el riesgo que se incurría si una iniciativa pública devenía un asunto privado, seguramente como la experiencia americana ha mostrado⁹⁹. Para desviarse del modelo americano de gestión, la CE ha ofrecido un apoyo logístico a los organizadores, una web especializada, un HelpDesk, etc. Sin embargo, el grueso de la cuestión: la recogida de firmas y la promoción de la iniciativa sigue quedando en manos de los organizadores que, técnicamente, podrían recurrir a la gestión privada para hacer valer sus derechos.

La citación de algunas de las características de los países analizados pueden ayudar a la interpretación de la ICE e incluso a hacer un ejercicio futurista sobre la posible influencia. En la siguiente tabla, se recogen los principales elementos comparados del análisis de los países de referencia.

⁹⁶ *Ibid.*, pp.245-248.

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 248-257.

⁹⁸ SIMMONS, C., *California Statewide Initiative Process*, California State Library, California, 1997. p. 9.

⁹⁹ GUERRERO SALOM, E., *op. cit.*, p. 12.

GRÁFICO 2

Tabla comparada por países

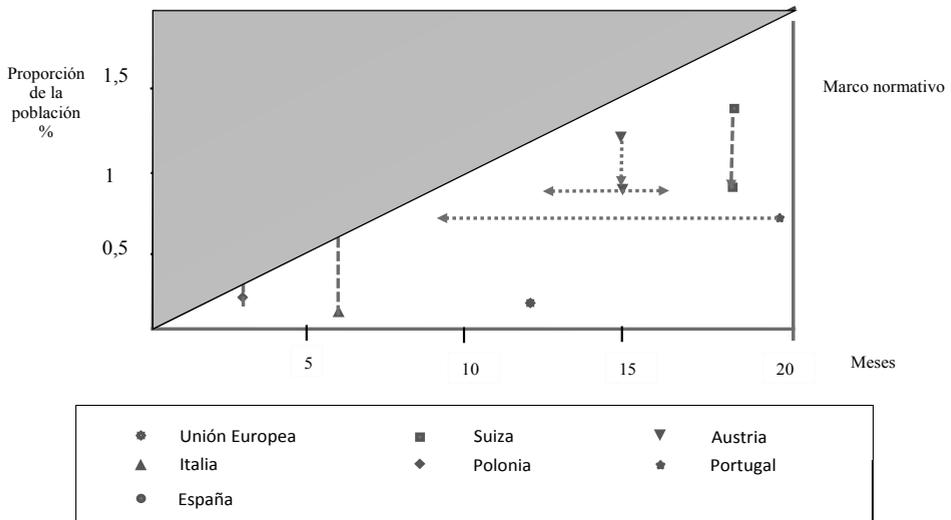
	UE	Italia	España	Suiza	Polonia	Austria	Portugal	EE.UU.
Número de signatarios	1.000.000	50.000	500.000	100.000	100.000	100.000	75.000	15%-2%
Proporción	0,2%	0,08%	1,2%	1,35%	0,26%	1,23%	0,72%	
Periodo recogida de firmas	12 meses	6 meses	9 meses (+3)	18 meses	3 meses	A determinar por Ministro Interior	Indeterminada	Depende de cada Estado
Inicio de campaña		Pliegos sellados por administración local/judicial	Control previo de legalidad por la Mesa del Congreso	Control previo de legalidad por la Cancillería Federal	Proyecto inicial con 1.000 firmas	Proyecto inicial con 8.000 firmas		Control legalidad por Fiscal General o Secretaría de Estado
Promotores	7 personas de al menos 7 países	10 personas mínimo	No se menciona	7-27 personas	15 electores registrados		5-10 personas	Depende de cada Estado. Sistema muy profesionalizado
Necesidad de admisión previa	No ahora. En el proyecto inicial sí (300.000 o 50.000 firmas)	No	No	Sí	Sí	Sí		
Limitación material	Competencia del Tratado Valores UE Manifiestamente absurdas	Tratados internacionales que conlleven obligaciones para el Estado italiano	Materias propias de Ley orgánica, tributaria, internacional o prerrogativa de gracia	Reglas imperativas de derecho internacional.			Reformas nacionales	Existe en EEUU una variopinta gama de situaciones.
Edad legal de participación	En todos los países es la edad legal participación en elecciones nacionales: generalmente 18 años	18 años	18 años	18 años	18 años	16 años	18 años	

Fuente: elaboración propia.

A partir del análisis comparado entre países, se han reconocido dos tipos de resultados. Dependiendo de las experiencias de democracia directa realizadas en los países se pueden establecer dos tradiciones. Por una parte, aquella de los países cuyas democracias son tardías y por lo tanto quieren reforzar la democracia representativa limitando la democracia directa (España, Polonia, Portugal...) y, por otra, aquellos países de larga tradición democrática cuyos ordenamientos jurídicos recogen el uso amplio de la iniciativa ciudadana (Suiza, Austria, EEUU...). A estas dos tradiciones históricas, existen excepciones tan relevantes y notorias como Alemania, cuyo precedente histórico de la República de Weimar y la posterior ascensión del régimen nacionalsocialista marcó la determinación posterior del legislador de no incluir iniciativas ciudadanas y otros instrumentos de democracia directa a nivel federal. De esta herencia histórica, establezco una división entre países *débiles* y países *fuertes* en cuanto a utilización de la agenda de iniciativa.

En el siguiente dibujo se expresa gráficamente el análisis que se hace a continuación sobre estas dos tradiciones a partir de tres variables fundamentales: la proporción de la población que puede apoyar a una iniciativa mediante su firma, el marco normativo entendido como el conjunto de disposiciones que habilitan la organización de la iniciativa y el marco temporal abierto a la participación ciudadana calculado en meses.

GRÁFICO 3
Clasificación de países de tradición débil y fuerte



Fuente: elaboración propia.

La herencia histórica no es, sin embargo, la única variable que determina la inclusión de un país en una tradición u otra. Existen otras variables que influyen en la clasificación que se establece entre los países. La cultura democrática, el grado de desarrollo de la sociedad civil, una conciencia colectiva que refrende el uso efectivo de la agenda de iniciativa, la existencia paralela de otros mecanismos de democracia directa y un marco normativo favorable: la proporción de firmas necesarias, el tiempo de colección de las mismas, la existencia de una admisibilidad previa o no, la condicionalidad sujeta que establece la limitación material, la edad legal de participación, etc. Son todas ellas, variables que sujetan al país en la zona de la tradición débil o la tradición fuerte.

La división establecida no pretende confundir los países *débiles y fuertes* con el uso de una iniciativa popular con el curso de la democracia directa en general. Con todo, sí que parece que los ejemplos escogidos, pese a la muestra reducida, parece indicar un cierto índice de correspondencia entre los países que más accesibles hacen la iniciativa con el desarrollo de su sociedad civil¹⁰⁰ y la consolidación democrática.

Ciertamente, tal vez la palabra «tradición» no parece la más adecuada para establecer estos dos grupos, teniendo en cuenta que en algunos de estos países las normativas se han modificado recientemente, mientras que en otros ordenamientos, como la UE, la iniciativa no goza de ninguna tradición porque, simplemente, ésta no ha existido previamente. Parecería más adecuado entonces, hablar de dos grupos.

Para la observación del gráfico debe acotarse, en primer lugar, el objeto de estudio: la agenda de iniciativa. A continuación, merece dilucidar las variables que se han considerado más importantes o fundamentales para la clasificación de los países. La primera de las variables en el eje de las ordenadas (y), en la vertical más a la izquierda, se ha colocado la proporción de personas que tienen acceso a la firma de la iniciativa. En el eje de las abscisas (x), se ha atribuido el tiempo de recogida de las firmas. Mientras que en el segundo eje vertical, más a la derecha, se ha incluido el llamado «marco normativo» que viene a ser un paraguas general. Este título abarca algunos de los siguientes conceptos: las facilidades de las que disponen los promotores, la admisión previa, la limitación material, la edad legal de participación y el nivel de desa-

¹⁰⁰ BOUZA, L., «La Iniciativa Ciudadana Europea, sociedad civil y la agenda europea», disponible en: http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/Iniciativa-Ciudadana-Europea-sociedad-europea_0_187931260.html, 1 de noviembre 2013.

rollo de la cultura cívica¹⁰¹ de un país. El gráfico se halla dividido por una gran diagonal que aparta en cada caso las dos tradiciones establecidas. Los países expuestos en la parte que queda a la izquierda (la parte superior) pertenecen a la tradición «débil»: España, Polonia, Italia. En cambio, los países que se reflejan a la derecha de la diagonal (parte inferior) son aquellos que pertenecen a la tradición «fuerte».

El principio que rige el gráfico es bastante sencillo. Los países más cercanos al ángulo superior izquierdo son también los lugares donde más restricciones se imponen al desarrollo de la iniciativa ciudadana. En el extremo opuesto, se hallan los países más aperturistas al uso de este mecanismo de democracia directa. En otras palabras, un país que se sitúa en el ángulo inferior derecho sería un país regido por la iniciativa ciudadana, cuyas propuestas serían directamente tenidas en cuenta y cuya legislación se desarrollara gracias a ésta. Por lo mismo, un país situado en el extremo superior izquierdo significaría que en su ordenamiento no hay lugar para el desarrollo de una iniciativa ciudadana.

Con esta explicación, el gráfico pretende ilustrar las dos posiciones que se han mencionado previamente tradición «débil» y tradición «fuerte». Con todo, la dicotomía presenta grados y matices en la posiciones de los elementos en el espacio que comprende la curva. No es lo mismo ser un país de tradición débil como Suiza, que un país con tradición débil como Portugal. Como ya se ha aclarado en el párrafo anterior, cuanto más a la izquierda se sitúe el país, más idóneo para el uso de la iniciativa ciudadana.

Además, un apunte significativo en el gráfico: el desplazamiento de los resultados. Este movimiento se debe a la dificultad de conjugar elementos objetivos (proporcionalidad, tiempo de recogida de firmas) con el aspecto casi subjetivo del marco normativo (¿cómo valorar el grado de cultura cívica?¹⁰²). La dificultad de clasificar las entidades políticas se ha visto corregida por ese elemento abstracto, difícil de cuantificar, como es el marco normativo. Lo que explico en las líneas precedentes puede quedar más claro con el siguiente ejemplo. Si nos adscribimos solamente a las variables *x*, *y*, Italia caería en la zona de la tradición fuerte porque la mínima proporción de la población exigida para participar, recordemos la más baja a nivel comparado, compensa el corto periodo de tiempo para la recogida de las firmas. Si todo quedase aquí Italia formaría parte de los países de tradición fuerte. Sin embargo, no es así.

¹⁰¹ ALMOND, G. A. y VERBA, S., «The Civic Culture», Capítulo 1, *An Approach to Political Culture*, University Press, Princeton, 1963.

¹⁰² ALMOND, G. A. y VERBA, S., *op. cit.*

El marco normativo y la cultura política lo empuja al alza, ya que juegan un papel determinante en contra del uso de la iniciativa popular, dejando así pues a Italia limítrofe, pero en la zona oscura que la identifica con la tradición débil. Suiza es el ejemplo contrario. La Confederación Helvética dispone de un periodo de recogida de firmas extenso (18 meses) pero la proporción de la población necesaria para que una iniciativa pase es considerablemente alto (1,35%), por lo que Suiza, panacea de la democracia directa a nivel comparado, quedaría al límite con la tradición débil. Esto no tendría sentido. La explicación se halla en la ventaja de las disposiciones normativas (las facilidades organizativas a los promotores, la falta de limitación material más allá del derecho internacional) y, sobre todo, sobre todo, una cultura cívica acostumbrada al uso de las iniciativas para hacer valer sus posiciones políticas arrastran a Suiza a una posición más cercana a la «óptima» y, sin duda, la clasifican en el grupo de la tradición fuerte.

Los resultados de los países analizados es que tres caen en el grupo débil o de tradición débil: Italia, España y Polonia. Los otros restantes, cuatro, se encuentran en el grupo fuerte: Austria, Portugal, Suiza y la propia Unión Europea. El resultado deja en una excelente situación a la Unión Europea a nivel comparado: con la excepción de Suiza y Austria, la UE se erige como la entidad política con más proyección para la iniciativa.

Esta clasificación de «débil» o «fuerte» tiene una fuerte correlación con la cultura de la legalidad y el buen gobierno. La cultura de la legalidad que acompaña al buen gobierno contiene un grupo de valores, percepciones y actitudes¹⁰³; unas instituciones que protegen los derechos humanos, respetan la división de poderes, seguridad jurídica, etc.; y un sistema de elaboración normativa de calidad. En esta última acepción es donde entran los instrumentos de democracia directa, como la iniciativa popular, que refuerzan precisamente el buen gobierno y se correlaciona con una tradición fuerte de calidad democrática, protección de los derechos y mecanismos de democracia directa.

Veamos los resultados, parte por parte. De la tradición débil, he citado a 3 países. El caso italiano ha sido ya citado: la cultura cívica del país, empuja el índice hasta la zona limítrofe con la parte superior del gráfico. España ocupa una situación claramente en la tradición débil, porque la proporción de la población (1,2%) así como el periodo de recogida de firmas o el marco normativo (especialmente la lastrada cultura cívica) la dejan en la parte superior de la diagonal. Por su parte, Polonia exige «solo» un 0,26% de la población, lo que

¹⁰³ VILLORIA MENDIETA, M., «Cultura de la legalidad y buen gobierno», *Revista española de derecho administrativo*, número 149, 2011

a nivel comparado es de lo más bajo. Sin embargo, recula este factor con la falta de cultura cívica y un tiempo de recogida de firmas, de tan solo 3 meses.

En la parte inferior de la diagonal encontramos, en primer lugar, a Portugal cuyas cifras la sitúan en la tradición débil. Con todo, su marco normativo (indefinido) y su cultura cívica empujan su posición final hacia la izquierda. En segundo lugar, Austria goza de una proporción de población considerablemente alta, lo que la sitúa cerca de la diagonal divisoria. Sin embargo, la cultura cívica y el uso de la iniciativa en el país alpino hacen descender su posición, fijándola en la zona de tradición fuerte. Suiza ya ha sido mencionada. Finalmente, la UE que también sufre un «efecto empuje» en cuanto a su posición final. Si bien, la proporción de la población (entre las más bajas a nivel comparado), el tiempo de recogida de firmas y el marco normativo (uno de los más posibilistas) favorecen el uso de la iniciativa ciudadana, la UE juega con un factor en contra fundamental: la falta de una población homogénea con intereses comunes, una cultura política compartida y una idea de proyecto común. Con todo, el análisis no ha empujado tanto su posición como para dejarla en la zona de tradición débil. En realidad, este trabajo discute precisamente eso, si pese a un marco normativo favorable, la ICE puede imponerse como un mecanismo real articulador de las demandas.

Este análisis es consciente de que la teoría expuesta a partir del gráfico anterior puede ser objeto de muchas críticas. Por un lado, el muestreo es limitado: los siete ordenamientos identificados no suponen la generalidad a nivel mundial. Además de la existencia de otros muchos más países, aquí solo se ha contemplado el nivel nacional sin mencionarse la organización de agendas de iniciativa a nivel subnacional. Otro dato criticable es la variable del «marco normativo». Se trata de un paraguas conceptual en cuya indefinición se encuentran elementos tan distantes entre sí como la edad legal de participación o la hegemónica «cultura cívica». Finalmente, también puede ser objetable la arbitrariedad en colocar las variables principales: proporción, tiempo de recogida de firmas y el marco normativo. Además de considerar a las mismas como variables principales esas y no otras: edad legal de participación, limitación material, admisibilidad previa, la obligatoriedad de seguir la propuesta una vez haya obtenido las firmas necesarias, etc. ¿Por qué esas variables y no otras? Desde un punto de vista cuantitativo, nos parece más adecuado considerar la proporción de la población y el tiempo de recogida de firmas, como dos variables fundamentales que pueden explicar el éxito o fracaso de una iniciativa. Está claro que una iniciativa con un tiempo indeterminado de recogida de firmas es más determinante que la edad legal de participación. De ahí, la preocupación por recoger la proporción de la población y el tiempo de recogida de firmas en las variables x, y.

3.3.2 Comparación de los elementos característicos

Este apartado también hace una comparación de la agenda de iniciativa en los ordenamientos pero desde otra perspectiva. El análisis en este punto se elabora a partir de la comparación de los elementos fundamentales que componen una agenda de iniciativa como la ICE. Los resultados no difieren del apartado anterior pero sí permiten una aproximación ulterior a los elementos de discordia entre las diferentes modalidades de ejercer la iniciativa ciudadana.

3.3.2.1 SIGNATARIOS

Por «signatarios» se hace referencia a las personas que pueden participar con su firma en el apoyo de una iniciativa. En general, en los ordenamientos se establece que pueden participar como firmantes aquellos ciudadanos que sean nacionales del ordenamiento en cuestión (salvedad de la UE que engloba a los nacionales de los Estados miembros). Con todo, son crecientes las demandas para establecer la asociación entre «signatarios» y «residentes» por encima de la calidad de «nacionales». Ya existen experiencias a nivel europeo que establecen la participación según «residencia» (considerando como tal a aquellos que estén empadronados) más allá de la calidad de nacionales o de su participación en las elecciones del territorio. Un ejemplo cercano es Cataluña, cuyo Estatuto y ley de desarrollo posterior reconoce el derecho de participación a todo aquel que reside en territorio catalán¹⁰⁴. La participación abierta a los residentes en los territorios estuvo a punto de entrar en Reglamento de la ICE (tal fue la posición inicial de la eurocámara) y hubiera entrado si no hubiese hallado la oposición frontal de los Estados miembros, los cuales, por razones de economía jurídica y coherencia legal, se opusieron de frente.

a) 1. *La cantidad mínima de firmantes:*

La cantidad mínima de firmantes puede establecerse de acuerdo a un porcentaje sobre la población o bien en términos absolutos. La Unión Europea ha optado por recurrir a los términos absolutos. En mi opinión, fijar un millón de habitantes sobre la población europea incurre en el riesgo de desvirtuar la voluntad del legislador. Si la cantidad es ya en sí misma pequeña, el 0,2 se encuentra entre los más bajos de Europa: solo Polonia y Eslovenia se acercan (con el permiso de Italia que exige un 0,08% de la población), el número absoluto no tiene en

¹⁰⁴ Art.2.2 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular.

cuenta que vendrá aún más débil con las nuevas incorporaciones de los Estados que han solicitado la adhesión. Esto puede verse también como un guiño del legislador a favor de la organización y el desarrollo de la iniciativa, en cuyo número absoluto se respalda para fomentar la participación y promoción de la ICE.

En el caso de la UE este hecho es todavía más significativo, porque mientras que en el resto de ordenamientos solo tienen que hacer frente al crecimiento previsible de la población, en el caso de la Unión se deben tener en cuenta dos factores. La tendencia decreciente de la proporción no se debe solo al futuro aumento de la demografía en la Unión Europea, sino también a la adhesión de nuevos Estados miembros que se sumarán al territorio de la Unión en los próximos años. Si bien, Croacia e Islandia no son un referente poblacional (en cuanto a número de habitantes), la entrada acumulada de los países balcánicos o, incluso, la promesa siempre incumplida de una posible entrada de Turquía¹⁰⁵, podría reducir la proporción a poco más de 0,15%.

Además, este dato resulta aún más significativo porque, mientras otras disposiciones del Reglamento pueden ser revisadas en un periodo de 3 años, la cantidad de un millón está en los Tratados y solo podrá cambiarse por unanimidad. La formulación final de la ICE recurrió a la tradicional modalidad europea (fijar un número absoluto), si bien hubiera parecido tal vez más apropiado haber recurrido al porcentaje debido a la inestabilidad demográfica de la UE. La posibilidad que tienen los Estados colindantes de integrarse en la Unión es quizás el principal motivo por el que tal vez un porcentaje habría sido más adecuado. La cantidad de «un millón» de ciudadanos podría devenir nimia con la incorporación de nuevos Estados y la llegada de nueva población. Sobre todo porque la cifra está fijada en el Tratado y de ahí la dificultad de cambiarla. La UE no puede hacer como Austria, Suiza cuyas leyes han podido ser actualizadas acordes a los nuevos requisitos demográficos.

¿No previeron esto los legisladores? Seguramente. Sin embargo, y a diferencia de un porcentaje o una proporción cuya cantidad numérica no es clara a ojos de los ciudadanos, una cifra es simbólica y nítida. Los legisladores podían haber optado por el modelo americano (que suele poner el umbral de participación de acuerdo a un porcentaje o una proporción) y sin embargo, los legisladores europeos marcaron una cifra simbólica en los Tratados fácil de retener: un millón de personas. En todo caso, al redactar la norma se aseguraron conservar un mecanismo proporcional al determinar el número significativo de Estados miembros necesarios de donde deben provenir las iniciativas (1/4). La proporción no es la forma más utilizada en Europa, aunque sí han recurrido a

¹⁰⁵ TORREBLANCA, J. I., *La fragmentación*, *op.cit.*

ella algunos Estados de los Estados Unidos de América. Allí dicha proporción suele oscilar entre el 15% y el 2% del censo electoral ¹⁰⁶.

El millón de firmas requerido en la ICE responde a un objetivo funcional, meramente político. Una cifra fácil y manejable. Casi un emblema social que invita a la participación ciudadana y a la transparencia institucional, en detrimento de la voluntad original del legislador. O tal vez, es que la voluntad inicial del legislador fuera la claridad y la accesibilidad de la norma por encima de la rigidez numérica.

A continuación se incluye una tabla que compara las diferentes proporciones de población requeridas entre los Estados miembros que disponen de iniciativa legislativa popular:

GRÁFICO 4
Proporciones por países

Estado miembro	Población	Proporción
Austria	8,316.487	1,2%
Alemania:		
Baden-Württemberg	10,738.753	1,66%
Bavaria	12,488.392	10%
Nordrhein-Westfalen	18,028.745	8%
Hungría	10,066.158	0,49%
Italia	59,131.287	0,084%
Letonia	2,281.305	10%
Lituania	3,373.991	1,48%
Polonia	38,116.486	0,26%
Portugal	10,599.095	0,33%
Rumanía	21,565.119	0,46%
Eslovenia	2,013.597	0,24%
España	45,116.894	1,10%
Holanda	16,372.715	0,24%
Reino Unido	60,587.300	No se necesita un mínimo de firmas

Fuente: Adaptación de FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M, «*Legislation and Civil Society: Popular Legislative Initiative and Legislative Transparency. A comparative study on legal situation in the 27 EU Member States and a forecast to the future development at EU level.*» ¹⁰⁷

¹⁰⁶ CUESTA, V., *Participación, op.cit.*, p. 227.

¹⁰⁷ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M., *op.cit.*

a) 2. *Verificación del sistema de recogida de firmas*¹⁰⁸

La verificación del sistema de recogida de firmas abarca dos subtemas. Por un lado, la introducción del mecanismo electrónico para la recogida de firmas, que supone un avance cualitativo y cuantitativo fundamental en el desarrollo de la iniciativa legislativa popular. Por otro lado, se hace referencia a las autoridades legales que tienen la potestad de admitir a trámite o no la propuesta presentada por los organizadores.

En cuanto a la firma electrónica, Viedma Lozano analiza la experiencia de la recogida de firmas de forma electrónica y afirma que se trata de una experiencia positiva mediante la cual se ha aumentado la participación ciudadana. Dice «*Con este procedimiento se abre un camino para potenciar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de forma eficiente, con pocos gastos y con la reducción del impacto medioambiental.*» Sin embargo, alerta que «*Sería muy deseable que existiera una mayor difusión de los sistemas de verificación disponibles en cada momento y la normalización de los estándares exigibles para garantizar que se cumplen y dar un mismo tratamiento a todos los usuarios.*»¹⁰⁹.

Algunos Estados miembros han reformado sus legislaciones para incluir la firma electrónica (España, por ejemplo). En el caso de la ICE se previó desde el primer momento el uso de mecanismos electrónicos con el fin de facilitar la firma y fomentar la participación ciudadana.

Como ya he mencionado, solo la actualización de las legislaciones o las de última elaboración (la legislación española, el Estatut de Catalunya¹¹⁰, la ICE) han previsto estas nuevas formas de participación. Internet permite, en un marco alto de fiabilidad, encuadrar los distintos procesos de democracia directa entre los cuales se encuentra la Iniciativa Ciudadana Europea. La inclusión expresa de la firma electrónica garantiza el fin que tiene la ICE de hacerla extensiva a toda la población, facilitando la inclusión política de los europeos y su implicación en la elaboración de las políticas comunitarias.

En cualquier caso e independientemente del instrumento electrónico, la iniciativa debe ser admitida a trámite. A nivel comparado, no hay una unidad homogénea responsable que se repita en los países analizados. A veces, es el Ministerio del Interior (Austria), el Tribunal Constitucional (Rumanía) o el mismo Parlamento (el Congreso de los Diputados en España y el *Sejm* en Polonia)

¹⁰⁸ VIEDMA LOZANO, J. L. «Experiencia de uso de la firma electrónica en la recogida de firmas de Iniciativas legislativas populares», Oficina del Censo Electoral, Instituto Nacional de Estadística, 2010.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹¹⁰ Art.2.2 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, *op.cit.*

quienes deciden dar paso a la iniciativa de los ciudadanos. Llama la atención cómo en los diferentes países, esta potestad se reparte entre el poder legislativo, ejecutivo o judicial. En el caso de la ICE, ésta ha seguido el modelo del ejecutivo, con una CE que se erige como juez y parte del monopolio de la Iniciativa.

Finalmente, sobre la admisión merece la pena mencionar si las iniciativas legislativas populares son vinculantes o si, por el contrario, las autoridades responsables pueden rechazar la propuesta (normalmente el rechazo, atendiendo al principio de la seguridad jurídica, será siempre motivado); pero, en cualquier caso, la aceptación queda sujeta a la conveniencia y motivación que las instituciones responsables de la admisión quieran darle. En Austria o en España, por ejemplo, las iniciativas no son vinculantes, lo que significa que al final, las autoridades pueden rechazar la propuesta pese a que esta haya obtenido todos los requisitos normativos. La ICE ha seguido este modelo. En cambio, en lugares como en Suiza, la iniciativa una vez ha conseguido las exigencias para devenir una propuesta formal, no puede ser rechazada y entra a ser considerada directamente sin necesidad de una valoración intermedia del legislador.

a) 3. *Periodo de recogida de firmas*

Se trata del tiempo limitado en el que debe efectuarse la recogida de los apoyos a la iniciativa. En general, se trata de un periodo limitado en los ordenamientos jurídicos de los Estados, aunque también hallamos excepciones en los que no se fija; como por ejemplo, Portugal. En otros países (Austria), la limitación temporal no está determinada de antemano si no que, en cada caso, es el Ministerio del Interior quien decide. Una vez el Ministerio del Interior comprueba la legalidad y la viabilidad de la propuesta, los organizadores pueden dirigirse a la Administración para suscribir la propuesta legislativa y empezar la recogida de firmas.

El espacio temporal para la colección de apoyos varía sustancialmente dependiendo los países. En Polonia, por ejemplo, el plazo queda fijado en 3 meses. Italia, sigue la misma línea más restrictiva, fijando el plazo en 6 meses (si bien el número de firmas es inferior: 50.000 frente a las 500.000 de España). En España, 9 meses (+3 meses). El caso español es particularmente curioso. Antes, la ley fijaba 6 meses para la recogida de firmas, pero la experiencia mostró que era realmente difícil reunir 500.000 firmas en un periodo tan corto de tiempo. Por eso, cuando se reformó la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular (LOILP), 4/2006 se pasó de una campaña semestral a 9 meses. Más aún, la reforma prevé que si la Mesa del Congreso considera que la iniciativa se ha fraguado en circunstancias excepcionales, entonces se otorga una prórroga de 3 meses más. Al otro lado del espectro se halla Suiza quien posee el pe-

riodo de recogida de firmas más extenso de todo el continente europeo: 18 meses. Mención aparte de Portugal, quien no establece un periodo máximo.

Para la ICE se fijaron 12 meses para recoger un millón de firmas. Si bien durante el proceso legislativo se pidió que el periodo se extendiera a 18 meses. Se barajó esta posibilidad debido a la dificultad añadida que supone la transnacionalidad de la ICE. Por este motivo y para facilitar la logística, el Parlamento Europeo pidió más. Frente a la CE y al Consejo, su posición fue defender un año y medio. Finalmente, sin embargo, fue un punto de negociación en el que los Estados miembros expresaron como una línea roja no bajar de los 12 meses para la recogida de firmas. Y así quedó en el Reglamento: un periodo de colección de apoyos superior al resto en perspectiva comparada, pero que responde a la necesidad de una dificultad logística fruto de una naturaleza distintiva de la ICE.

A parte de lo mencionado anteriormente, otra cosa que además fijan los ordenamientos jurídicos, es el inicio de la campaña de recogida de firmas. Este momento suele coincidir con el control de legalidad (España, Suiza), el día en que los pliegos destinados a la recogida de firmas son sellados por las administraciones locales/judiciales (Italia) o el día en que se presenta el apoyo inicial al Ministerio (Austria, Polonia). En el caso de la ICE, el periodo de recogida de firmas se inicia con la aceptación de la iniciativa por parte de la CE.

a) 4. Edad legal de participación

En perspectiva comparada, los países analizados fijan su edad de participación en la misma que permiten sus respectivas elecciones nacionales. Por ejemplo, en España o en Italia, la edad legal está en 18 años mientras que en Austria, la edad de participación se fija en 16 años (también su edad legal de participación electoral).

Pese a la generalización de la perspectiva comparada, en España, existe un caso particular: Cataluña quien, a diferencia de la legislación nacional que regula la iniciativa popular, ha optado por establecer en su Estatuto la participación a partir de los 16 años¹¹¹.

El punto de la edad legal de participación fue una de las discusiones candentes en el proceso legislativo de la ICE. La edad de participación es uno de los puntos más sensibles en la legislación relativa al derecho de participación. Muchos se ha discutido sobre la idoneidad de adelantar la edad legal de participación o no y la responsabilidad jurídica que ello conlleva. En todo caso, la propuesta de establecer la edad de participación en 16 años, pese a la buena voluntad inicial del legislador, exige una dificultad extra en la aplicación de la

¹¹¹ Art. 2.2 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, *op.cit.*

misma. La razón es que la edad legal de participación política o mayoría de edad suele estar fijada en las constituciones de los Estados miembros. La aprobación de una ICE que hubiera recogido la edad de participación a los 16 años hubiera supuesto una reforma constitucional, referéndum incluido, y esto era algo que dadas las circunstancias en las que se hallaban los Estados miembros de la Unión, era impensable. De ahí que, al final, la edad de participación se remitiera a la misma de los ordenamientos nacionales.

3.3.2.2 LOS ORGANIZADORES

Se trata de los promotores de una iniciativa que en forma de colectivo se encargarán de llevar a cabo el trámite de la ICE en todas sus fases. Constituidos en comisión, son ellos quienes promueven la recolecta de las firmas, asumen la interlocución con las autoridades, presentan la iniciativa, son, en fin, los responsables últimos del trámite que lleva a la presentación final de la iniciativa legislativa.

Gozan de tal responsabilidad en el proceso de la presentación de la iniciativa que, incluso, algunos ordenamientos jurídicos les otorgan la potestad de retirar la iniciativa en cualquier momento del proceso¹¹². La composición de dicho comité varía según los países. En Suiza, la comisión *ad hoc* de organización puede llegar a estar formada por entre 7-27 miembros con plenos derechos de sufragio¹¹³. Además, se les confiere la facultad de poder retirar la iniciativa por mayoría absoluta de los miembros de su comisión. En Italia, la comisión organizadora está compuesta por un mínimo de diez ciudadanos¹¹⁴. En España, en cambio, no se recoge en el articulado español la cantidad de personas que deben formar la comisión organizadora. Entre sus potestades esta comisión puede presentar un recurso de amparo ante el TC si la Mesa no admite a trámite la iniciativa legislativa. La ICE ha copiado esta técnica pudiendo acudir al Tribunal de Justicia de Luxemburgo en caso de que la Comisión rechazase a trámite la proposición de los organizadores. La ICE además, fija el número en 7 personas que provengan al menos de 7 países distintos. El Reglamento detalla además que los MEP pueden formar parte del comité organizador pero no computarán para el recuento de los siete miembros. Además, el artículo 3 del Reglamento declara que las personas jurídicas pueden apoyar la organización de una iniciativa pero nunca formar parte de ella. En Portugal se fija la cantidad en

¹¹² CUESTA, V., *Participación*, *op.cit.*, p. 248.

¹¹³ Art. 68 Ley federal de derechos políticos de la Confederación Helvética.

¹¹⁴ Art. 7 Ley italiana 352/1970 en: CUESTA, V., *Participación*, *op.cit.*, p. 250.

5-10 personas ¹¹⁵ mientras que en Polonia el número aumenta a 15 electores que se ocuparán de buscar el apoyo previo de 1.000 electores polacos. ¹¹⁶

En general, los ordenamientos jurídicos reconocen la necesidad de la existencia de un comité organizador que dé viabilidad a la iniciativa. En perspectiva comparada, además, la composición de estos comités organizadores no varía mucho en número y puede que sea el elemento que más en común tienen las diferentes legislaciones.

3.3.2.3 LIMITACIÓN MATERIAL

Una de las críticas más severas que recibe la iniciativa ciudadana es la incapacidad que tiene el ciudadano para legislar sobre ciertos temas debido a la imposibilidad técnica de conocer todos los detalles que conlleva el proceso legislativo y las razones que motivan la elección de una opción u otra. Se arguye que existe el peligro de que la demagogia arrastre a las masas hacia un discurso populista que ponga en riesgo las bases sobre las que se asienta nuestro Estado de derecho.

Con ese objetivo moral de base, paternalismo de Estado si se prefiere, el legislador ha dispuesto el principio de unidad material para evitar que el electorado pueda pronunciarse sobre ciertas materias «salvaguardadas».

A. *El principio de unidad material*

El principio de unidad material es la relación entre las distintas partes del texto que se presenta. Como Cuesta señala «*El principio de unidad material procura garantizar la libertad del ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos, evitando que el signatario o el elector deban asumir en bloque una lista de demandas que, de haber sido consideradas individualmente, podrían suscitar diferentes opiniones*» ¹¹⁷.

La unidad material se recoge en los Estados Unidos como la *single subject*. Nuestro ordenamiento jurídico lo recoge como «*materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí*» (art. 5.c. LOILP). Con esto, el legislador se asegura de que los signatarios apoyan la iniciativa plenamente y no que las proposiciones estén divididas de tal forma que el apoyo a una parte comprometa la posición del signatario en otra. Biglino lo explica mejor

¹¹⁵ Ley portuguesa 17/2003 en: CUESTA, V., *Participación*, *op.cit.*, p. 256.

¹¹⁶ FREIXES, T. Y POPTCHEVA, E.-M., *op.cit.*

¹¹⁷ CUESTA, V., *Participación*, *op.cit.*, p. 277.

diciendo que es importante garantizar la unidad material para que los signatarios de la iniciativa, cuando apoyen un solo aspecto de la proposición, no se vean obligados a aceptar temas que no quieren ¹¹⁸.

En la ICE llama la atención que no se haya incluido el principio de unidad material, ni siquiera una referencia, sobre todo porque es un principio que se recoge en la mayoría de ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

B. *Los ámbitos materiales excluidos*

Por otra parte, existen ciertas materias sobre las que no puede presentarse una iniciativa ciudadana. Se trata de ámbitos que, por su naturaleza sensible, el legislador ha optado por excluirlas del ámbito de aplicación.

Se trata de un conjunto de materias a las que se restringe el acceso sobre la iniciativa ciudadana por considerarse técnicamente complejas, por ser temas de fácil control demagógico o bien porque se traten de acuerdos alcanzados por el Estado en el marco de su responsabilidad internacional. Son ámbitos materiales tradicionalmente restringidos en derecho comparado: los «*tributos, presupuestos, medidas de gracia y las materias condicionadas por las normas de derecho internacional*» ¹¹⁹.

La Confederación Suiza, por ejemplo, restringe el ámbito material de la iniciativa ciudadana y prohíbe presentar iniciativas que contradigan las reglas imperativas de derecho internacional. De esta manera garantizan la protección de los Derechos Humanos (art. 139.2 y 139.º2 Constitución suiza) de una posible exaltación popular.

De la misma forma lo hace la normativa italiana, que priva del acceso ciudadano a los compromisos internacionales. Tampoco se permite que los referéndums derogatorios versen sobre contenido relativo a las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía o de indulto (art 75.2 Constitución italiana).

En cambio, el Estado español sí enumera estas últimas materias como excluidas de la iniciativa legislativa popular. El caso español es particularmente restringido al respecto. El art. 87.3 de la Constitución española (CE) dice que «*No procederá dicha iniciativa en materias propias de Ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.*» La visión española es especialmente restrictiva si se tiene en cuenta que las propuestas legislativas no son vinculantes ¹²⁰. La exclusión de las ma-

¹¹⁸ BIGLINO CAMPOS, P., *op.cit.*, p.117.

¹¹⁹ CUESTA, V., *Participación, op.cit.*, p. 276.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 283.

terias objeto de ley orgánica excluye de golpe todas las iniciativas sobre derechos fundamentales, Estatutos de Autonomía y régimen electoral general (art. 81 CE).

Portugal, por su parte, extiende las materias objeto de propuesta legislativa a todas las materias competencia de la Cámara portuguesa. El art. 3 de la Ley 17/2003 sin embargo, excluye las reformas constitucionales¹²¹. En Alemania, donde la iniciativa existe solo, como ya hemos explicado, a nivel regional, los *Länder* alemanes prohíben presentar iniciativas sobre tributación (art. 6 IV *Landesverfassung* Baden-Württemberg)¹²².

Al otro lado del Atlántico, en EEUU se reúnen variopintas situaciones. Desde el Estado de California donde no hay restricción material a Massachusetts (enmienda XLVIII, II, sec 2) se recogen una serie de restricciones a la hora de presentar una iniciativa¹²³.

En general, existen una serie de patrones constantes en la privación material: impuestos, presupuestos estatales, asuntos internacionales, amnistías, peticiones de gracia¹²⁴, etc. Sorprendentemente, la ICE no hace referencia a ninguna restricción material. Pese a que el Reglamento explicita que no se pueden presentar iniciativas frívolas, contrarias a los valores de la Unión y fuera del marco de competencias de la CE; lo cierto es que ninguna referencia específica se inscribe en la normativa y, pese a que algunos diputados se mostraron favorables a incluir algunas limitaciones materiales, al final no se ha incluido nada explícito en la normativa. Digo explícito porque *de facto* sí existe restricción temática.

3.3.2.4 OTROS

Una de las diferencias más significativas respecto a las experiencias comparadas de otros países es el formato de la presentación inicial que deben entregar los organizadores de la ICE. En otros países como en Italia (art. 71 de la Constitución italiana) o España y Polonia se especifica la forma que adoptará la iniciativa: un texto articulado. Por su parte, la Constitución austriaca (art. 41.2) especifica que la iniciativa deberá presentarse en forma de proyecto de ley¹²⁵.

¹²¹ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M., *op.cit.*

¹²² *Ibid.*

¹²³ CUESTA, V., *Participación*, *op.cit.*, p. 283.

¹²⁴ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M., *op.cit.*

¹²⁵ CUESTA-LÓPEZ, V., «A preliminary», *op.cit.*, p. 14.

En cambio, el Anexo II del Reglamento que regula la ICE no especifica la modalidad de presentación. La CE, así como el PE y el Consejo, consideraron que dar un formato específico a la presentación de la ICE era un requisito «*innecesariamente restrictivo y oneroso*»¹²⁶, por lo que el Reglamento de la ICE, en todo su proceso legislativo, no contiene ninguna referencia al formato de la presentación. Se piden unos requisitos mínimos de información pero nada muy preciso, como sí han hecho otros ordenamientos jurídicos.

Otro punto destacado que apenas tienen otros ordenamientos o, al menos, no de forma tan clara es la creación de un punto de asistencia e información. En algunos Estados de los EEUU (California) existen puntos de asistencia a los ciudadanos que quieren plantear iniciativas de este tipo¹²⁷. Pocos ordenamientos lo prevén explícitamente. Pero la ICE quiso hacer una referencia explícita al soporte organizativo.

3.4 PARTICIPACIÓN DIRECTA EN LA UNIÓN EUROPEA

El revuelo que se ha alzado con la introducción de la ICE es, en parte, infundado porque se ha presentado como una revolución institucional, como el primer instrumento de democracia directa del que disponen los ciudadanos para ejercer su influencia en el proceso de negociación, cuando en realidad ya existen otras formas de participación directa que suelen pasar desapercibidas en el funcionamiento diario de la UE. Y es que, pese a que el TUE deja claro en su artículo 10 apartado 1 que la democracia representativa es la base del funcionamiento de la Unión¹²⁸, en el articulado de los Tratados se recogen otras referencias a la participación ciudadana.

El artículo 11 del TUE no es el único que se refiere a la participación de los ciudadanos en la Unión, siendo la ICE el máximo exponente de la democracia directa en la Unión, pero no es, sin embargo, el único ejemplo. En este apartado, mencionaré otras formas de participación ciudadana directa existentes en la UE, más allá de la ICE. Muchas de ellas no son nuevas y venían utilizándose desde hace tiempo.

La ICE surge en un contexto de reconocimiento de los derechos subjetivos de los ciudadanos; como la «ciudadanía europea», creada con el Tratado de la Unión Europea en 1992 y consolidada con la introducción del art. 3 ter,

¹²⁶ BILBAO UBILLOS, J. M., «La iniciativa ciudadana», *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm. 46/2012, Bilbao, 2012, p. 65.

¹²⁷ CUESTA-LÓPEZ, V., «A preliminary», *op.cit.*, p. 16.

¹²⁸ «El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa» Art. 10.1. TUE.

apartado 8 del Tratado de Lisboa¹²⁹. Con dicha modificación se establece una Europa de derechos y valores en el artículo 6 del TUE, allí donde se incorpora el reconocimiento expreso de los derechos, libertades y principios recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, atribuyéndole un valor jurídico equivalente al de los Tratados¹³⁰.

Ser ciudadano de la Unión lleva consigo toda una serie de derechos que pueden ser ejercidos por los nacionales de un Estado miembro. Un ciudadano europeo puede circular y residir libremente en todo territorio de la UE, tiene derecho a la protección diplomática y consular fuera de la Unión por las autoridades de cualquier Estado miembro si el Estado miembro no está representado, a no ser discriminados por razón de sexo, raza, religión o nacionalidad, etc.¹³¹ Entre esos derechos se contemplan los siguientes que están relacionados directamente con la participación en la toma de decisiones a nivel europeo. Ser ciudadano de la Unión da derecho a ser elector y elegible en las elecciones locales y europeas, a presentar una petición al PE, a recurrir al Defensor del Pueblo, a contactar con las instituciones europeas y a obtener respuesta, a acceder a los documentos oficiales de las instituciones y a proponer una iniciativa legislativa a la CE.

Este apartado es importante desde el punto de vista empírico porque la experiencia previa de otros mecanismos de democracia directa permite verificar si estas formas de participación han funcionado hasta ahora, si éstas han permanecido solo en el papel o si realmente se han aplicado. Fruto de esta experiencia previa se pueden extrapolar resultados futuros de la ICE y aproximar conclusiones.

Los Tratados de la Unión mencionan en el artículo 10 apartado 3 del TUE «*Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión*» y a continuación se dice «*Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos*». Por lo que en principio, se reconoce el derecho del ciudadano a participar directamente en la vida política de la Unión. El artículo 11 continúa la referencia a esa participación ciudadana «*Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión*». Se añade además, que estas instituciones mantendrán un diálogo abierto y regular con el resto de actores civiles de la sociedad así como los ciudadanos. Con ese objetivo, se fija en los Tratados la obligación de que la CE mantenga amplias consultas con las partes interesadas.

¹²⁹ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., «La iniciativa ciudadana en la Unión Europea», *op.cit.*, p. 60.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*, p. 63.

Los mecanismos participativos han constituido una línea central de desarrollo institucional en las políticas de la Unión de los últimos años. Entre 2001 y 2005 la CE situó en la agenda política iniciativas de apertura del proceso de negociación a la sociedad civil ¹³². De estas iniciativas se destaca el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 2001 (COM (2001) 428 final) la cual reconocía de manera explícita el necesario diálogo de la sociedad civil con las instituciones europeas. Este proceso inclusivo culminaría con la Convención del Tratado que establecía una Constitución para Europa. Por una parte se consagraba el reconocimiento del diálogo civil, mientras que por otra se introducía por vez primera a nivel transnacional, una iniciativa popular. En 2008, el Tratado de Lisboa reducía el optimismo generado por esta nueva vía legislativa abierta al público general (se suprimió por ejemplo del Tratado que entraría finalmente en vigor el término de «democracia participativa», recogido originariamente en el TpCE ¹³³), aunque sí cristalizó el diálogo entre instituciones europeas y sociedad civil, así como la ICE.

A continuación se exponen las formas más destacadas de participación directa que tienen lugar en el marco de las instituciones europeas:

3.4.1 Foros

– Los sondeos deliberativos ¹³⁴. La idea que promueve esta metodología es dejar expresarse a los ciudadanos con conocimiento de causa; esto es; pedir la opinión a aquellos ciudadanos que ya tengan unos antecedentes formativos que les permita opinar sobre el tema. Estos sondeos permiten dar una idea sobre qué pensaría el público si conociera de antemano los temas sobre los que son preguntados. Este ejercicio particular se ha llevado a cabo dos veces a nivel europeo. La primera vez fue en octubre de 2007, en el marco del proyecto europeo *Tomorrow's Europe*. Se reunieron a 362 ciudadanos de 27 Estados miembros en las estancias del PE y los pusieron a deliberar durante dos días sobre la política extranjera ¹³⁵. Normalmente, estas experiencias se llevan a

¹³² BOUZA, L., «La Iniciativa», *op.cit.*

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ BOUSSAGUET, L., *op.cit.*, p. 9.

¹³⁵ «Cet exercice particulier a été testé deux fois au niveau européen: la première expérience a eu lieu en octobre 2007, dans le cadre du projet « Tomorrow's Europe » (...) 362 citoyens issus des 27 États membres de l'UE se sont ainsi retrouvés à Bruxelles dans les locaux du PE pour délibérer pendant deux jours, avant de se prononcer, sur les principaux enjeux sociaux et de politique étrangère qui affectent le futur de l'Union.», *ibid.*, p.10.

cabo en dos tiempos: primero, una fase de consulta y, en un segundo tiempo, la deliberación.

– Las conferencias ciudadanas o de consenso¹³⁶. Se trata de la organización de paneles de discusión entre expertos en la materia, políticos y ciudadanos profanos en el asunto. Ambas partes se reúnen para alcanzar un consenso o un acuerdo y unas recomendaciones comunes. Hasta la fecha cuatro experiencias han sido llevadas a cabo. La primera vez que se experimentó el proyecto fue en diciembre de 2005: RAISE (*Raising Citizens and stakeholders' Awareness and Use of New Regional and Urban Sustainability Approaches in Europe*), financiada por la CE¹³⁷.

– La puesta en marcha de espacios de intercambio local y sectorial¹³⁸. Consiste en establecer foros de contactos para construir lazos transnacionales de cooperación y de intercambio de experiencias y buenas prácticas. Ejemplos varios se hallan en la organización de seminarios de composición multicultural, por ejemplo la red transnacional de expertos FARNET venidos de varios países para establecer puntos de contactos con las zonas de pesca en Europa.

3.4.2 El Parlamento Europeo

– Los contactos directos con los diputados del PE. Más allá de los grupos de presión, los ciudadanos pueden escribir, llamar e incluso tener reuniones con sus representantes. Se trata de una práctica frecuente de contacto directo con el ciudadano; en muchos casos, superior a los contactos que mantienen los diputados a nivel nacional. Esta característica, más propia de los diputados europeos elegidos en circunscripciones con sistemas mayoritarios y listas abiertas, se ha homogeneizado como práctica, también entre aquellos eurodiputados cuya reelección no depende del voto preferencial de sus votantes sino de listas cerradas.

– Las conferencias y audiencias organizadas en el marco parlamentario. Los Grupos parlamentarios, Partidos políticos europeos y Fundaciones políticas europeas disponen de presupuesto comunitario y cuentan también con aportaciones privadas para organizar conferencias que son también puntos de contacto entre la ciudadanía, expertos y representantes políticos. Dichas conferencias son abiertas al público y suelen versar sobre una temática concreta.

¹³⁶ BOUSSAGUET, L., *ibid.*, p.11.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*, p.13.

– La comisión de Peticiones (PETI) del Parlamento Europeo. Introducido con el Tratado de Maastricht¹³⁹, el artículo 227 del TFUE recoge el derecho de cualquier persona jurídica o física a presentar al PE una petición. Este derecho permite presentar, a todo ciudadano de la UE y a todo residente, una petición o una reclamación, individual o colectiva, sobre un asunto en el marco de aplicación del derecho comunitario y que le afecte directamente¹⁴⁰. El derecho de petición difiere sustancialmente de la ICE: en el caso de la petición, el derecho se ejerce ante la UE y se refiere a un asunto concreto que afecta a una persona legal o natural. El derecho de petición del PE difiere sustancialmente de la iniciativa ciudadana introducida por el Tratado de Lisboa y no debe ser, en ningún caso, confundido con ésta. Las peticiones pueden presentarse por los ciudadanos de la Unión, persona legal o jurídica residente o registrada en un Estado miembros, de forma individual o en asociación.

Formalmente, el Presidente del Parlamento envía las peticiones registradas a la comisión de Peticiones que en cada caso elaborará un informe, remitirá la petición a otra comisión responsable o bien, rechazará mediante una respuesta motivada la petición del ciudadano. Los motivos que generan una petición deben enmarcarse en las competencias de la Unión, cuya actividad afecta al peticionario. En esto difiere fundamentalmente de la ICE: la iniciativa se refiere exclusivamente a la propuesta de nuevas políticas mientras que la petición se refiere a una actividad ya existente en el ejercicio de la Unión. Sin embargo, tienen en común que ninguna de las dos es vinculante. Al final, las recomendaciones de la comisión no generan ninguna obligación jurídica y no presentan más consideración que la presión política. En común también presentan que las dos, las peticiones e ICE, pueden ser presentadas en cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión y la ausencia de un patrón uniforme para presentar una petición y una iniciativa: solo se exigen una serie de requisitos para ser presentadas (nombre, nacionalidad, dirección, etc.).

Las peticiones se dirigen además al PE en su papel de representación de los ciudadanos a nivel europeo¹⁴¹. El art. 227 del TUE recoge que cualquier ciudadano de la UE tiene derecho a dirigir una petición al PE en el marco de

¹³⁹ Artículo 21 y 194 del Tratado de la Comunidad Europea. «Any citizen of the Union, and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State, has the right to submit, individually or in association with other citizens or persons, a petition to the European parliament on a matter which falls within the Community's spheres of activities and which affects him, her or it directly» FREIXES, T. y POPTCHEVA, E.-M. *op.cit.*, p. 28.

¹⁴⁰ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., «La iniciativa ciudadana en la Unión Europea», *op.cit.*, p. 63.

¹⁴¹ Comisión Europea, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/faq_en.pdf, 23 de septiembre 2013.

la actividad de la Unión. Se trata de un mecanismo de *problem-solving*¹⁴² sobre una cuestión concreta, el PE se pronuncia, puede activar iniciativas *motu proprio*, pero, al final, sus pronunciamientos no son vinculantes.

Finalmente, un apunte que llama la atención. Se trata de una particularidad que diferencia el ejercicio del derecho de petición al del derecho de iniciativa legislativa. Mientras que el primero puede ser ejercido no solo por nacionales sino también por cualquier persona física o moral que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro de la UE; en el caso de la ICE, como se verá posteriormente, solo los nacionales poseen el derecho de presentar una iniciativa legislativa.

– Elección directa al PE. Desde 1979 existe el sufragio universal directo mediante el cual los ciudadanos europeos pueden expresar su voto y elegir al candidato que mejor les convenga según una base electoral europea poco uniforme. Existen tentativas¹⁴³ para modificar el régimen electoral de las elecciones europeas que permiten aproximar al candidato y al votante, como por ejemplo la creación de una lista transnacional de 25 diputados con una circunscripción única europea, la creación de listas preferenciales y abiertas, una fórmula de distribución de votos más proporcional, etc. Independientemente de que estas reformas no se hayan adoptado, lo cierto es que desde 1979, los ciudadanos europeos tienen la oportunidad de participar directamente en la elección de sus representantes europeos.

3.4.3 La Comisión Europea

– La participación de técnicos en las comisiones de trabajo y comités de expertos de la CE. Si bien no se trata de ciudadanos rastos sino de expertos en la materia que asesoran a la CE sobre la legislación incipiente. No se trata de un contacto sistemático pero al menos muestra el interés de la CE por perseguir el contacto con el gran público aunque sea a través de la selección de expertos entre la sociedad civil.

– Las consultas de ciudadanos. Se trata de consultas rutinarias organizadas por la CE. Estos procesos implican individualmente a las partes interesadas sobre un tema en particular. La Comisión establece consultas con los

¹⁴² SZELIGOWSKA, D., y MINCHEVA, E., *op. cit.*, p. 64.

¹⁴³ ANDREW DUFF, eurodiputado por el Grupo Liberal (ALDE) ha intentado hasta 3 veces llevar el informe al pleno. Rechazado por algunas delegaciones nacionales, el informe ha sido devuelto a la comisión AFCO donde está hoy día parado en vistas de un nuevo equilibrio de fuerzas que le permita salir adelante. Sobre una propuesta de modificación del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, de 20 de septiembre de 1976.

ciudadanos, en las cuales los afectados responden a las consultas del ejecutivo comunitario. En muchos casos se tratan de contactos informales, en intercambios de información rutinarios. En muchos casos, además, esos contactos se deben con organizaciones más que con ciudadanos privados.

– Los contactos prelegislativos con el ejecutivo comunitario. La CE, cuando lanza una propuesta legislativa, a veces lanza primero un Libro blanco y luego un Libro verde. En el lanzamiento de estos documentos previos, existe un proceso de consulta pública en el que pueden participar las diferentes partes interesadas: ciudadanos a título individual, organizaciones no gubernamentales, empresas, grupos de presión, etc. cualquier persona física o jurídica interesada en participar.

Para la ocasión, la CE habilita una página en Internet para que los interesados tomen parte en la consulta que servirá posteriormente para que la CE recoja las distintas opiniones sobre el sujeto a legislar. También para la ICE se abrió un proceso de consulta pública en el que se recogieron las propuestas de las partes interesadas y al que me referiré posteriormente.

En todo caso, la consulta pública es un modo de participación directa contemplada en el proceso legislativo de la CE. No es una iniciativa porque no propone el inicio de una política, sino que simplemente complementa, aporta, sugiere ideas para la elaboración de las políticas públicas.

Las informaciones consultas debates y otras herramientas pueden obtenerse mediante la página web a disposición del ciudadano: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm¹⁴⁴.

3.4.4 Otras instituciones

– El derecho a dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones, órganos u organismos de la UE: el Consejo, el PE, la CE, el Tribunal de Justicia, el BCE, el Tribunal de Cuentas, el CESE, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo¹⁴⁵.

– El Defensor del Pueblo europeo (*Ombudsman*), reconocido en el artículo 228 del TFUE. Investiga los casos alegados de mala administración en la acción de las instituciones y órganos comunitarios. El ciudadano puede dirigirse directamente al Defensor del Pueblo mediante un formulario que se halla en su página web¹⁴⁶ y reclamar lo que considera un mal uso de la Administración comunitaria.

¹⁴⁴ Comisión Europea, http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm, 12 de diciembre 2014

¹⁴⁵ BILBAO, J. M., *op. cit.*, p. 54.

¹⁴⁶ Ombudsman europeo, <http://www.ombudsman.europa.eu/es/home.faces>, 23 de octubre 2012.

– Asociaciones civiles actuando en forma de grupo de interés. Recientemente se ha aprobado un Registro de Transparencia Común¹⁴⁷ mediante el cual todas las asociaciones y grupos de interés deben apuntarse a una lista cuando se establezca contacto directo con las instituciones (excluido el Consejo). Esto deja entrever la gran influencia que tienen los grupos de poder no formales en la elaboración de la legislación europea. Hay que tener en cuenta que aunque la sociedad civil europea no es compacta sí que su actividad viene muy bien reforzada por la actividad de los grupos de interés cuyas oficinas se asientan en su mayoría en Bruselas, alrededor de las instituciones europeas.

– El agregado de páginas de Internet que están a disposición del público. A partir del desarrollo de las tecnologías, en los últimos veinte años se ha desarrollado una batería de páginas webs destinadas al gran público. Si bien al principio, aquella administración era unidireccional y el ciudadano era solo receptor de información, existe actualmente un intercambio y una retroalimentación de propuestas, preguntas y respuestas. Ese es el caso, por ejemplo, de la página de solución de problemas de la CE. SOLVIT analiza y da respuesta jurídico-administrativa a los obstáculos provocados por una administración pública de otro país de la UE que no aplica correctamente la normativa europea: http://ec.europa.eu/solvit/site/index_es.htm¹⁴⁸. Pero no es la única. También existen otras páginas webs de ayuda al ciudadano como la ayuda al consumidor, que por cierto, está en varios idiomas pero no en español: http://ec.europa.eu/consumers/ecc/services_en.htm¹⁴⁹. O el portal europeo de ayuda a la movilidad laboral: <https://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=es>¹⁵⁰. O la importante «Tu voz en Europa»: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm¹⁵¹. Un portal donde se accede a consultas, debates y otras herramientas de opinión, un lugar donde el ciudadano puede discutir y ser escuchado por la administración comunitaria; un lugar de contacto directo con la CE, donde el ciudadano puede dar a conocer su opinión e influir en la legislación de la Unión sin necesidad de intermediarios.

¿Qué primeras conclusiones podemos establecer de estas experiencias participativas?¹⁵² En primer lugar vale la pena destacar que si algo nos han enseñado estos proyectos consultivos realizados hasta la fecha, es que se puede

¹⁴⁷ Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?locale=es#es>, 24 de junio 2013.

¹⁴⁸ 17 de febrero 2014.

¹⁴⁹ 17 de febrero 2014.

¹⁵⁰ 17 de febrero 2014.

¹⁵¹ 17 de febrero 2014.

¹⁵² BOUSSAGUET, L., *op. cit.*, p.13.

llevar a cabo una participación ciudadana efectiva más allá de la rígida contribución quinquenal en las elecciones del PE. Además, que dichas experiencias participativas transnacionales tengan lugar es el resultado de un éxito organizativo a nivel europeo. Pese a la dificultad práctica que supone transponer los sistemas nacionales de participación ciudadana a nivel europeo, lo cierto es que las asociaciones civiles y empresariales junto a la cooperación institucional han llevado a cabo experiencias, cuanto menos, exitosas.

En segundo lugar, debe señalarse un resultado derivado de las experiencias participativas a nivel europeo. Me refiero a la plusvalía de identidad europea que da el sentimiento de pertenencia a la construcción de un sistema común. La identidad entendida como el conjunto de predisposiciones individuales¹⁵³: experiencias, actitudes y recursos compartidos (socioeconómicos, educativos, lingüísticos y capital social); y factores contextuales y estructuras de oportunidad (exógenas y endógenas, entre las cuales se hallan las razones culturales e institucionales). La idea que subyace detrás de la contribución directa del ciudadano es que, al final del proceso participativo, éste se siente juez y parte de las decisiones que se toman. Al implicarlo en el proceso de toma de decisión, estaría otorgando al ciudadano un sentimiento de pertenencia a Europa¹⁵⁴.

En tercer lugar, la experiencia de esos modelos de participación ciudadana directa ha constituido un éxito técnico notable. No solo desde el punto de vista organizativo como se destacaba en el primer punto, también desde el punto de vista de la calidad legislativa. La participación ciudadana en el proceso legislativo ha supuesto una contribución significativa en cuanto al contenido de las propuestas legislativas. Las aportaciones de ciudadanos y expertos han influido en las decisiones técnicas que ha debido tomar la CE y que esta última ha incorporado en la elaboración de la legislación¹⁵⁵. El contacto con la sociedad civil en forma de foros, invitación a reuniones, financiación, organización de conferencias, contactos bilaterales, etc. son un punto destacado en la estructura organizativa de la UE. Este recurso permanente de la CE a métodos de contactos directos con la ciudadanía se justifica por una doble necesidad¹⁵⁶. Por una parte, por la urgencia de legitimarse a sí misma con los contactos entre la sociedad civil: bien fuere con las asociaciones, grupos de interés o indivi-

¹⁵³ KAINA, V. y KAROLEWSKI, I. P., «EU Governance and European Identity», *Living Reviews in European Governance*, Vol 4, No. 2, Austria, 2009, p.18.

¹⁵⁴ BOUSSAGUET, L., *op. cit.*, p.14.

¹⁵⁵ Opinión hallada a partir de la entrevista con funcionarios europeos y también a partir del artículo de BOUSSAGUET, L., *op.cit.*

¹⁵⁶ GREENWOOD, J., *Interest Representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2a edición, Londres, 2007.

duos concretos. Por otra parte, se han acotado los poderes crecientes de la CE con el cerrojo financiero: le han otorgado unas competencias políticas que a menudo son difíciles de llevar a cabo desde un punto de vista económico. Ello obliga a la CE a «externalizar» *de facto* servicios que por las rigideces macroeconómicas y el recelo de los Estados miembros no puede cumplir. Recurrir a agentes externos para consultorías, estudios, consejos, etc. es una forma para la CE de cumplir con el presupuesto sin dejar de legislar. El riesgo estriba en la parcialidad de algunos informes, en la modificación de la agenda política o en las interacciones con los euroburócratas, que en ocasiones ha redundado en una influencia excesiva por parte de los grupos de presión e intereses privados. Se trata de una política de puertas abiertas hacia los actores no gubernamentales que se iniciaba en 1992 con la publicación de una Comunicación sobre «diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés especiales»¹⁵⁷ y que ha continuado a lo largo de la década de los noventa y los años 2000 con el Libro Blanco de la Buena Gobernanza.

Pese a los puntos positivos descritos en los párrafos anteriores, las conclusiones sobre la participación ciudadana directa no se limitan a recoger experiencias positivas. En realidad, un análisis exhaustivo de la situación depara dudas en cuanto al éxito de una participación ciudadana. A continuación, expongo algunos de los problemas que conlleva una participación a nivel europeo¹⁵⁸:

1. La primera dificultad es la heterogeneidad tanto de los participantes que toman parte en ella como de las temáticas a tratar. ¿Cuál es el perfil del participante?, ¿qué es lo que le mueve a participar: el interés propio o el interés colectivo? O, ¿qué influencia real ejercen sus contribuciones en el proceso legislativo? Existe toda una batería de preguntas que se aplazan amorfas en cada una de las organizaciones que se intentan esclarecer.

2. La segunda dificultad es la imposibilidad de atribuir una participación ciudadana de forma global cuando en realidad los estudios demuestran el carácter parcialmente representativo de estas experiencias. Las contribuciones de los ciudadanos tienen una dimensión claramente elitista. La participación directa que se ha llevado a cabo a nivel europeo, demuestra que esos «ciudadanos» no son representativos de la sociedad, sino que se trata de individuos excelentemente formados y con intereses particulares en el desarrollo legislativo. La participación es, en consecuencia, sesgada. Como dice Favell: la mayoría de los

¹⁵⁷ BERNHAGEN, P., y ROSE, R., *op. cit.*, p. 3.

¹⁵⁸ BOUSSAGUET, L., *op. cit.*, p.14.

participantes pertenecen a las categorías socioprofesionales superiores, con un diploma universitario. Son actores en general con una red social densa de participación en la vida pública. Lo que se denomina entonces «opinión pública» no sería más que la opinión de un sector restringido de la población.

3. La tercera dificultad tiene un carácter deontológico. La participación ciudadana individual contraviene el principio de «un ciudadano, un voto». Esto conlleva el riesgo de sobrerrepresentación de ciertos puntos de vista en detrimento de otros. Existe un riesgo de la imposición de la voluntad de la mayoría sobre el respecto de las minorías (dictadura de la mayoría).

4. Una cuarta dificultad estriba en el idioma. Que la UE sea multilingüe es un gran recurso de cara a posibles soluciones y distintas perspectivas de una realidad solo descrita a través del lenguaje (Wittgenstein). Sin embargo, esta diferente cosmovisión es sobre todo fuente de problemas cuando se intenta estructurar un debate. Articular un conflicto alrededor de la interpretación lingüística es simplificar el problema y no acertar en la descripción real del conflicto. En el lado opuesto, este territorio políglota no puede estructurarse solo alrededor del inglés porque estaría dejando fuera a una parte muy importante de los ciudadanos y tendría un carácter poco inclusivo.

5. A esta heterogeneidad lingüística deben añadirse la heterogeneidad cultural y las diferentes maneras de comprender la realidad europea según el lugar de origen.

6. Finalmente, uno no puede pasar por alto que la atipicidad del sistema europeo deja poco lugar a la claridad y a los convencionalismos. La UE es un *sistema sui generis*, en permanente movimiento, en continua reforma institucional, en constante mutación constitucional. Este hecho que de por sí podría dejar puertas abiertas a los ciudadanos, es también una frontera para la articulación de la participación ciudadana porque dota de poca transparencia y seguridad jurídica al sistema participativo de la UE.

3.5 LA PARTICIPACIÓN DIRECTA EN INTERACCIÓN CON LAS INSTITUCIONES, LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

El desarrollo de la ICE tiene mucho que ver, además de con su disposición legal, con la interacción que ésta adopta en su día a día con las instituciones y la ciudadanía. El marco legal puede explicar el futuro de la ICE, pero su solo análisis no basta, sino que éste debe complementarse con el estudio del marco empírico en el que ésta se desarrolla. Así, la participación directa defi-

nida en los Tratados puede verse alterada cuando ésta interacciona con las instituciones, la sociedad civil y los movimientos sociales¹⁵⁹. El marco legal atribuido a las instituciones se ve afectado por el perfil político y la voluntad de los burócratas, la estructura administrativa, los recursos tecnológicos y humanos, la capacidad financiera de las unidades y la deformación que el día a día somete a las instituciones.

Por otra parte, los grupos de presión: tanto asociaciones civiles como lobbies empresariales, también tienen su papel a la hora de explicar el funcionamiento de la participación directa. El funcionamiento de los grupos de presión ha supuesto una revolución institucional muy significativa, sobre todo con su aumento exponencial. La contribución de estos bloques asociativos a la vida de la Unión ha supuesto uno de los cambios más importantes de las últimas décadas a la hora de legislar. Siguiendo a Bouza, podemos afirmar que¹⁶⁰ el incentivo que ha supuesto la ICE para los grupos de presión podría impulsar el uso de la democracia participativa en general, y de la ICE en particular.

En cuanto a los movimientos sociales, el 15-M en España, la crisis financiera global, la quiebra de Grecia, las reticencias despertadas por las políticas en aras de la austeridad y la desconfianza política de la ciudadanía frente a la corrupción están suponiendo significativos fenómenos que parecen marcar significativas tendencias. El futuro de la ICE depende, en parte, del impulso que tenga esa ola social en Europa, de las facilidades que se pongan a disposición de los ciudadanos y de la voluntad ciudadana, porque, al final, nada se haría si los ciudadanos no quisieran tomar parte en el sistema, aunque fuera para cambiarlo. Al contrario, el contexto reivindicativo que nos rodea y el empuje social del descontento de la crisis condicionan el recurso a fórmulas alternativas al poder tradicional, como la ICE.

En los siguientes apartados se intenta dilucidar cómo la interacción de la legislación con las instituciones y los movimientos sociales puede predecir en parte el futuro comportamiento de la ICE.

3.5.1 Las instituciones

Existe un entramado de relaciones informales que pueden llegar a hacer mutar el discurso institucional de la ICE, un entramado de redes de contactos

¹⁵⁹ RAMÍO, C., «Teoría de la organización y administración pública», disponible en: <http://www.fc-polit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Carles-Ramio-Teoria-de-la-Organizacion.pdf>, 10 de noviembre 2013.

¹⁶⁰ BOUZA, L., «La Iniciativa», *op.cit.*

informales no recogidos en la normativa que pueden inclinar el balance institucional a favor de los ciudadanos, superando el contexto desfavorable que recoge la legislación en cuanto a la participación directa.

Esto, que puede ser visto como un intento artificial para modificar la voluntad del poder legislativo mediante mecanismos poco ortodoxos, puede ser entendido también de la manera opuesta: la calidad de una iniciativa ciudadana puede mejorar con la cooperación entre instituciones¹⁶¹. Una variación legislativa fruto de una alteración institucional podría dar lugar a una cooperación que reforzara en un primer tiempo la democracia directa y, en un segundo tiempo, en el marco de la complementariedad, también a la democracia representativa de la Unión. La hipótesis de este estudio es que la ICE no va a suponer un gran cambio institucional. Sin embargo, esta hipótesis inicial podría perder fuerza ateniéndose a las interacciones entre la ICE y las instituciones, particularmente la CE, resultando en una alteración de la agenda política de éstas. De pronto, las instituciones deberán tener en cuenta otras peticiones legislativas que surgen de una masa ciudadana tradicionalmente no adscrita a los círculos del poder. Dichas interacciones entre la ICE e instituciones europeas se citan a continuación:

En primer lugar, el PE y el Consejo: la codecisión ha puesto en pie de igualdad a ambas instituciones que, en su disputa por hacer valer su posición dominante y sus intereses, ponen a su servicio la fuerza política, técnica y burocrática de sus aparatos. En otras palabras, la influencia de la propuesta popular y su forma final dependerá, sobre todo, de los intereses en juego entre el PE y el Consejo. Más aún, la hipótesis que se despliega aquí queda en gran parte sujeta a los vaivenes políticos de ambas instituciones. Con todo, puede generalizarse que el Consejo purga por la conservación del *status quo*, restringiendo la participación foránea, priorizando la voluntad de los Estados; mientras que el PE defiende la extensión de la participación y los mecanismos inclusivos. Reflejo de esto fueron las negociaciones durante el proceso legislativo¹⁶². En cualquier caso y de manera general se puede afirmar que, si una propuesta de ICE sirve a los intereses de una de las dos instituciones, ésta será apoyada respectivamente.

En segundo lugar, a la CE le corresponde, sin duda, una posición destacada, al menos en la fase inicial. Dicho de otro modo, de la CE depende en gran parte el éxito o fracaso de la propuesta popular, dado que juega un papel clave en el articulado de la interacción con los organizadores, el apoyo técnico,

¹⁶¹ BERAMENDI, V., ELLIS, A., KAUFMANN, B., KORNBLITH, M., LEDUC, L., MCGUIRE, P., SCHILLER, T. y SVENSSON, P., *op.cit.*, p. 79.

¹⁶² A ello me remito en el siguiente apartado.

la organización de las audiencias, la relación con el PE y el Consejo, la admisión a trámite, la forma de la futura propuesta más o menos fidedigna a la propuesta de la ciudadanía, el impulso y el juego político y tecnócrata de su estructura de poder. De modo que más allá del marco que establecen las disposiciones formales del Reglamento, la CE jugará un papel fundamental en el desarrollo de la propuesta. Algunos vaticinan¹⁶³ que, al final, la influencia de la ICE y su capacidad de desarrollo posterior dependerá en gran parte del papel favorable o no que adopte la CE. Si la CE adopta una posición constructiva, responsabilizándose también del éxito de una ICE, entonces también la estaría propulsando con su aceptación a trámite y la futura transformación en una acción legislativa.

En tercer lugar, el papel del Tribunal de Justicia de Luxemburgo ha sido discutido también en la doctrina. Dos debates ancestrales encubren esta dialéctica: entre aquellos que han visto el Tribunal de Justicia de Luxemburgo¹⁶⁴ como un instrumento al servicio de los Estados miembros y, al otro lado, aquellos que han visto a la Corte de Luxemburgo desarrollar sus poderes y sentencias en el marco de la lógica neofuncionalista¹⁶⁵.

Los primeros, los neorrealistas, han defendido al TJUE como un actor al servicio de los Estados miembros. Según estos autores¹⁶⁶ el Tribunal europeo ha facilitado la integración solo en la medida en que los Estados miembros han querido. En el otro extremo se sitúan los neofuncionalistas, quienes han defendido que la lógica de trabajo de la Corte de Luxemburgo le lleva a favorecer el proceso de integración europea. Como es sabido, a través de sus sentencias, *Van Gend & Loos* (1963) y *Costa/ENEL*, el Tribunal ha establecido por ejemplo el efecto directo de sus sentencias¹⁶⁷, la autonomía e independencia del TJUE y el efecto directo del Derecho comunitario¹⁶⁸, la intención de abarcar el otrora tercer pilar con sus sentencias¹⁶⁹ o la gran labor desatada para desarrollar el Mercado Común, *Dassonville* (1974) y *Cassis de*

¹⁶³ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op.cit.*, p. 25.

KARATZIA, A., «The European Citizens Initiative: Giving Voice to EU Citizens», *King's Student Law Review*, King's College London, mayo 2013, disponible en: <http://kslr.org.uk/blogs/european-law/2013/05/15/the-european-citizens-initiative-giving-voice-to-eu-citizens/>, 3 de febrero 2014, p.3

¹⁶⁴ CARUBBA, C. J., «The European Court of Justice, Democracy, and Enlargement», *The European Union Politics*, Sage Publications, Volume 4(1), pp. 75-100, London, marzo 2003, p. 78.

¹⁶⁵ Menciona a los seguidores de esta escuela a Alter (1996, 1999), BURELY y MATTLI (1993), CAPPELLETTI et al. (1986), COLUB (1996), MANCINI (1991) etc. en: *ibid.*

¹⁶⁶ CARUBBA, C. J., *op.cit.*, p. 78.

¹⁶⁷ DE WAELE, H., «The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment», *European Law, Europarecht*, 2010, p.4

Disponible en: <http://www.hanselawreview.org/pdf9/Vol6No01Art01.pdf>, 11 de abril 2014.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 8.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 6.

Dijon (1976). En este sentido, el TJUE ha constituido un pilar fundamental para crear un ordenamiento jurídico propio y autónomo que promueve el florecimiento de una Unión Europea fuerte e independiente respecto de los caprichos de los Estados miembros. Dentro de este marco neofuncionalista, se halla también la doctrina de los *implied powers* o poderes implícitos, que son aquellos poderes que, sin ser mencionados explícitamente en un documento legal, se derivan de manera consecuente de otros que sí están recogidos en un acto. Es decir, el cumplimiento de los poderes implícitos se deriva de manera consecuente porque son resultado del ejercicio de los poderes que sí han sido reconocidos explícitamente. Si el TJUE hiciese una interpretación expansiva de la ICE, podría pensarse que ésta abarcara más ámbitos temáticos de los que competencialmente se le atribuye en el marco de los Tratados, incluso, podría pelear por presentar iniciativas que por disposición de los Tratados no le competen (quién no ha pensado en presentar una ICE sobre la sede del PE o impulsar una reforma del Tratado). El Tribunal de Justicia de la UE también podría hacer una interpretación expansiva no solo a nivel material, sino también en el plano administrativo, financiero o sobre las disposiciones específicas del Reglamento. Sin embargo, al menos hasta la fecha, no parece que el TJUE vaya a utilizar estos poderes para extender las competencias de la Unión y permitir, de este modo, que la ICE pueda pronunciarse sobre más temas de lo que explícitamente queda recogido en los Tratados y autorizar, en consecuencia, a la CE a que presente una propuesta legislativa sobre un área de competencia sobre la cual, en realidad, no tiene potestad para pronunciarse. La doctrina se muestra escéptica respecto a que el TJUE vaya a aplicar los *implied powers* en la aplicación de la ICE. Uno de los obstáculos más significativos al desarrollo de esta doctrina es la posición que tradicionalmente ha adoptado el Tribunal Constitucional alemán: una posición contraria al desarrollo de esta escuela ¹⁷⁰.

A la sombra de este mismo análisis, uno puede preguntarse hasta qué punto el TJUE puede generar legitimidad en el marco del constitucionalismo europeo y, sobre todo, en lo que riguarda a la consideración del ciudadano, ¿qué es lo que el TJUE puede hacer por él como sujeto pasivo y activo, en cuanto a sus derechos y obligaciones? ¿Qué papel tiene el TJUE en cuanto a la legitimidad de la Unión? Por una parte, el TJUE tiene el poder legítimo que le confiere el marco normativo («*a political integration really means legal*

¹⁷⁰ CALLIESS, C. y RUFERT, M. (eds). *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*. 2002, en: EFLER, M. «European Citizen's Initiative. Legal option for implementation below the constitutional level», *Democracy International* y *GUE/NGL*, diciembre 2006, p. 14.

integration»¹⁷¹) para perseguir el interés comunitario¹⁷². Desde este punto de vista, el TJUE puede ser un instrumento fundamental para el desarrollo de la ICE. Imaginemos por ejemplo en el rechazo de una iniciativa popular a trámite por parte de la CE, los organizadores recurrirían al TJUE. Si éste se declarara a favor de la petición de los demandantes, ésta debería ser admitida. Este papel del TJUE daría más fuerza a la ICE creando una retroalimentación de legitimidades entre el poder de la ciudadanía y el poder judicial. Por otra parte, si el TJUE se posicionara a favor de la ICE, ésta a su vez vería reforzada su legitimidad, ya que a la legitimidad popular se le añadirá la legitimidad jurídica, en detrimento de la legitimidad política que representa la CE¹⁷³.

Se pueden crear sinergias importantes y significativas entre ambos. Sobre todo, en el caso de que la CE declarase inadmisibles la ICE y el TJUE, en cambio, emitiese una sentencia a favor de la ICE. Un TJUE comprometido con el desarrollo de la ICE ayudaría al fomento y consolidación de este instrumento de democracia directa. Hasta la fecha, la CE ha tenido una posición considerablemente restrictiva en cuanto al ámbito de aplicación de la ICE, como ejemplificó el rechazo a la iniciativa sobre el TTIP¹⁷⁴ (de sus siglas en inglés *Transatlantic Trade and Investment Partnership*), Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI). La propuesta de iniciativa pedía abandonar las negociaciones que llevarían a la conclusión del acuerdo a ambos lados del Atlántico. Para la ocasión, Jean-Paul Jacqué mostró su profundo malestar por el rechazo de la CE a aceptar la ICE. Jacqué consideraba la respuesta de la CE jurídicamente restrictiva, con la consecuencia inmediata de impedir el desarrollo democrático de la ICE. Según la CE, la iniciativa era improcedente por dos motivos. Por una parte, porque la autorización para abrir negociaciones es un acto preparatorio y no un acto jurídico de la Unión, por lo que al no constituir un acto jurídico, no podría presentarse una ICE al respecto. Al respecto, Jacqué

¹⁷¹ GREEN, A. W., *Political integration by jurisprudence. The work of the Court of Justice of the European Communities in European Political Integration*, Sijthoff, Amsterdam, 1970, p. 21.

¹⁷² «Art. 7 EC has mandated the Court for decades to carry out the tasks entrusted to the Community» en: DE WAELE, H., *op.cit.*, p.11.

¹⁷³ Este ejemplo queda patente con las sentencias de los Tribunales nacionales sobre el tema de los desahucios: «Declaración del mundo jurídico ante la realidad de los desahucios»,

<http://www.20minutos.es/noticia/1795232/0/mundo-juridico/medidas-desahucios/insuficientes/>; 8 de agosto de 2013

Ver también: Carta de juristas en contra de los desahucios <http://imagenes.publico.es/resources/archivos/2013/4/9/1365519403089CARTA%20A%20TODOS.pdf> en la web de Público: <http://www.publico.es/453354/manifiesto-de-vida-o-muerte-de-50-juristas-contra-los-desahucios>; 8 de agosto de 2013 o la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 14 de marzo de 2013 <http://cdn.20minutos.es/adj/2013/03/14/2165.pdf>, 8 de agosto de 2013.

¹⁷⁴ Comisión Europea, C(2014) 6501 final, 10 de septiembre 2014, disponible en: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/2041>, 21 de noviembre 2014.

defiende que no estaría justificado, ya que el principio de democracia y participación no puede estar sometido a la naturaleza de la tipología de un acto, en este caso jurídico «*Dans ces conditions, le principe de démocratie et de participation des citoyens consacré par le traité ne devrait-il pas l'emporter sur une analyse purement contentieuse de la notion d'acte juridique*»¹⁷⁵. Por la otra parte, la CE fundamentaba el rechazo a trámite porque contempla la ICE como un instrumento para solicitar el inicio de la legislación sobre un tema en concreto y no el retiro de una normativa. De nuevo, Jacqué mostró su desaprobo¹⁷⁶ porque retirarse de una negociación ya está creando un acto jurídico *per se*. Pese a que pueda parecer un oxímoron, la inacción crea una acción jurídica: por lo tanto, si se permite a un ciudadano pedir por vía de la ICE la conclusión de un acuerdo, parece lógico que el ciudadano también pueda presentar una iniciativa solicitando lo contrario: que se retiren de las negociaciones.

Es cierto que el artículo del Tratado relativo solo se refiere a la proposición de un acto de naturaleza jurídica, de ahí la visión restrictiva del alcance de la ICE presentada por la CE y duramente criticadas por algunos expertos, como el mencionado. En nuestra opinión, el derecho democrático debería ser preservado por encima de las sutilezas normativas dictadas en el artículo de los Tratados y que en vano disturban la voluntad del legislador inicial. Dicho de otro modo, el objetivo de la ICE era la extensión del principio de participación, por lo que las sutilezas esgrimidas por la CE para rechazar esta iniciativa, no tienen otro objetivo que limitar el alcance de la normativa desnaturalizando el objetivo democrático de la ICE. Los encargados de la ICE ya han publicado su intención de llevar el asunto al TJUE.

Pero, ¿y si el TJUE no reforzara la legitimidad de la ICE sino que, al contrario, fuera en detrimento de ésta? No todo es fomento de la participación en cuanto al TJUE. Existe el argumento democrático que devalúa la actividad del Tribunal y lo concibe como carente de naturaleza democrática y, en consecuencia, incapaz de generar legitimidad democrática. Esta corriente crítica en particular que 3-4 jueces (no 28 en aras de la eficiencia) puedan dirigir el «destino» de la Unión a partir de sus sentencias. Siguiendo esta teoría la protección del TJUE no sería un añadido a la legitimidad y la promoción de la ICE. La crítica a esta posición reacia y escéptica con las bondades del Tribunal proviene de afirmaciones como De Waele¹⁷⁷, quien argumenta que nadie afirma que

¹⁷⁵ JACQUÉ, J. P., «*Pourquoi le rejet de l'initiative citoyenne STOP TTIP est contestable*», Revue Etudes européennes, disponible en: <http://www.etudes-europeennes.eu/actualite-europeenne/pourquoi-le-rejet-de-linitiative-citoyenne-lstop-ttipr-est-contestable.html>, 22 de septiembre 2014

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ DE WAELE, H., *op.cit.*, p. 21.

las sentencias sean intocables y no puedan someterse al escrutinio público. Las reservas antidemocráticas expresadas entorno al Tribunal se pueden sortear ya que las sentencias no se facturan como carta blanca e inmunes a la crítica ¹⁷⁸.

En cualquier caso, el Tribunal europeo tiene una cuestión particular en cuanto al fundamento de su legitimidad y es que, a diferencia de sus homólogos estatales, los cuales sustentan su naturaleza en el principio de división de poderes, el TJUE asienta su legitimidad en una función finalista. Como defiende Azpitarte «... *la naturaleza finalista se entendió siempre como un valor adicional que se yuxtaponía y no sustituía a la legitimidad de origen del momento constituyente y a la legitimidad material que daban los derechos fundamentales*» ¹⁷⁹. Dicho de otro modo, la autonomía del Tribunal, se sustenta sobre la consecución de ciertos objetivos ¹⁸⁰ (marcadamente mercantilistas en su origen). Como añade Azpitarte «*El discurso de la autonomía ofrece siempre elementos relativos a la justificación del poder*» ¹⁸¹. Esta autonomía del TJUE corre el riesgo hoy de ser rebatida. Por una parte, por la revolución constitucional que supone la adhesión al Convenio de los Derechos Humanos. Mecanismos como el de codemandado ¹⁸² suponen un riesgo para la independencia judicial del TJUE, ya que obliga al Tribunal de Estrasburgo a pronunciarse sobre la distribución de competencias entre Estado y Unión Europea ¹⁸³. Esta autonomía no existe solo por una cuestión de introducción de nuevos mecanismos. La indefinición del concepto de autonomía, la falta de precisión conceptual que desprende la jurisprudencia del TJUE no ayuda a la consolidación de una doctrina que consolide el poder del Tribunal europeo.

En cuarto y último lugar, se refiere aquí al papel del Tribunal de Justicia de Estrasburgo como juez último consolidador del nuevo orden político-constitucional de los derechos fundamentales, con sus debidas consecuencias en la estructura institucional de la UE ¹⁸⁴. Esto puede influir en aspectos de la ICE. Por una parte, en la redefinición de conceptos tales como «ciudadanía». Por otra parte, la jurisprudencia vendría a proteger los derechos de los ciudadanos

¹⁷⁸ Véanse las numerosas críticas, algunas presentadas en este trabajo, sobre la sentencia del Tribunal Constitucional alemán al Tratado de Lisboa.

¹⁷⁹ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «La autonomía del ordenamiento de la Unión y Derechos Fundamentales», *op.cit.*, p. 46.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 44.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² *Ibid.*, p. 64

¹⁸³ Si bien este problema se ha querido solventar y desde la CE se defiende que el Tribunal de Estrasburgo no se pronunciará sobre la ejecución de las sentencias sino únicamente sobre la sentencia en cuestión sin entrar en la división competencial de la Unión. Reunión interna en el Parlamento Europeo con representantes de la CE, noviembre 2013.

¹⁸⁴ Negociaciones de la Adhesión de la UE a la Convención Europea de los Derechos Humanos.

frente a algunas prerrogativas e incluso extralimitaciones estatales que ha supuesto el ejercicio de éstos últimos¹⁸⁵ o incluso, se podría prever, un recurso contra la CE por aplicación del derecho comunitario (entraría aquí un rechazo a una ICE). La adhesión de la UE a la Convención Europea de los Derechos Humanos supone la contemplación de nuevas consideraciones jurídicas así como la creación de un juez externo que protegería los derechos fundamentales (entre los cuales el derecho a la participación democrática)¹⁸⁶.

El artículo 6.2 del Tratado de Lisboa dispone la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. No es la voluntad de este apartado hacer un análisis exhaustivo de la relación entre Convención y TJUE, así como su impacto en la estructura político-constitucional de la UE. Pero vale la pena subrayar que la adhesión al Convenio otorgará rigidez a la protección de los Derechos Humanos ya que suple «*la descontextualización de la Carta y genera nuevos presupuestos de legitimidad constitucional*»¹⁸⁷. ¿Supondrá este Tribunal externo un último control en la defensa de los recursos de los organizadores y las peticiones de los ciudadanos? Parece difícil que la adhesión a la Convención suponga otra salvaguarda ante el rechazo a trámite de la ICE propuesta. Pero, ¿podría un ciudadano acudir al Tribunal de Justicia de Estrasburgo si cree que con el rechazo de su propuesta se ha vulnerado su derecho de iniciativa? O por el contrario, ¿el recurso se acaba con una sentencia negativa por parte del Tribunal de Justicia de Luxemburgo? En mi opinión, es muy difícil que un recurso negativo de la CE, avalado por el TJUE, llegue a competir al Tribunal de Estrasburgo; por lo que no creo que la aplicación de la ICE pueda ser cambiada por una disposición de la Convención, con el límite en el derecho a la tutela judicial efectiva. La labor del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos se ha limitado en muchos casos a generar jurisprudencia en el marco de la protección de los Derechos fundamentales que posteriormente el TJUE ha utilizado para incorporar en su ordenamiento¹⁸⁸: «*la Unión, (...)*

¹⁸⁵ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «La autonomía del ordenamiento de la Unión y Derechos Fundamentales», *op.cit.*, p. 47.

¹⁸⁶ «*El acervo jurisprudencial del TEDH constituye el punto de partida más adecuado para la construcción del nuevo paradigma*», TENORIO SÁNCHEZ, P., «Constitución, derechos fundamentales y seguridad. Panorama comparativo», *Entwicklungen im Europäischen Recht*, Band 37, 2009.

¹⁸⁷ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «La autonomía del ordenamiento de la Unión y Derechos Fundamentales», *op.cit.*, p. 54. Deja solo una o dos citas de Azpitarte, ya queda claro que le sigues. En la última cita, que será la única, enumeras las páginas de referencia.

¹⁸⁸ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «La autonomía del ordenamiento de la Unión y las funciones esenciales», *op.cit.*, p. 245. CÁMARA VILLAR, G., LÓPEZ AGUILAR, J. F., BALAGUER CALLEJÓN, M. L., MONTILLA MARTOS, J. A., (coord.). BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. 11, séptima edición, 2012, pp.389-411.

*busca en el TEDH [Tribunal Europeo de los Derechos Humanos] una suerte de homologación político jurídica»*¹⁸⁹. Al final, el Tribunal de Estrasburgo ofrece a la UE un contexto histórico, un aval cultural y un modelo constitucional que favorece la integración. Sin embargo, no pasa desapercibido que el alto coste de la indefinición y la novedad del marco institucional que depara la adhesión suponen un alto grado de incertidumbre sobre el futuro papel del Tribunal de Luxemburgo y el de su homólogo de Estrasburgo.

3.5.2 Los grupos de interés

Por «grupo de interés» se entiende un grupo de personas que sin tener como objetivo alcanzar el poder en sí mismo, sí que pretenden influir en él para hacer valer los propios intereses. Con esta nomenclatura se abarca también a los grupos de presión o «lobbys». La razón de ser de estas entidades a nivel europeo es el consenso generalizado de que esos grupos de interés contribuyen a la diversificación de las políticas de la UE, favorecen la representación de las diferentes opciones políticas e intereses sociales de los individuos y aportan información e investigación al objeto legislativo.

Para este estudio, interesa el diálogo entre las instituciones europeas y los grupos de interés. La tesis a favor de la ICE presupone que la influencia de la iniciativa está estrechamente ligada al desarrollo de la sociedad civil organizada ya que ésta a su vez, está asociada al activismo social de base, retroalimentándose. Esto, como se argumentará posteriormente, es asumir que el nexo entre grupos de interés y ciudadanía es proporcional y, sobre todo, representativo, cuando en realidad no lo es. Las bases están desconectadas de lo que ejercen los lobbys por lo que establecer un efecto directo entre la presentación de las ICE por parte de los lobbies y su consecuente movilización ciudadana e influencia política es más que cuestionable.

Existen dos elementos del desarrollo de las organizaciones de interés que conciernen a este estudio. Por una parte y como afirma Luis Bouza¹⁹⁰ «*Las organizaciones con sede en Bruselas tienen incentivos para concentrar sus esfuerzos en la promoción de políticas mediante acciones de lobby pero pocos para participar en campañas de movilización de los ciudadanos [como exigiría la ICE]*». Dicho de otro modo, los grupos de interés no tienen ninguna motivación que les anime a cambiar su estrategia de presión. Estos no van a

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ BOUZA, L., «La Iniciativa», *op. cit.*

modificar su aproximación a la actividad (contactos directos con los legisladores, organización de conferencias, contribuciones directas a la legislación, etc.) para pasar a una estrategia de movilización ciudadana, si no ven la posibilidad de que repercuta positivamente en sus objetivos de influir en la normativa. A falta de inventivos movilizadores, los grupos de interés permanecerán inocuos al cambio de estrategia.

Por otro lado, cita Bouza también ¹⁹¹ que, si bien la introducción de la ICE en el marco europeo no ha logrado diversificar la política de acción de los grupos de interés dando origen a una mayor movilización social, sí que ha conseguido la diversificación temática que ocupa la agenda laboral de estas asociaciones. Con el objetivo de explicitar su tesis, recurre al siguiente gráfico:

GRÁFICO 5

Número de campañas por tipo de actor



El gráfico representa el número de campañas de recogidas de firmas antes de la entrada en vigor de la ICE (2003-2009) según los datos de Kaufman y las ICEs que se han presentado desde 2009 hasta agosto de 2013.

Fuente: www.eldiario.es. BOUZA, L., «La Iniciativa Ciudadana Europea, sociedad civil y la agenda europea», disponible en: http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/Iniciativa-Ciudadana-Europea-sociedad-europea_0_187931260.html, 1 de noviembre 2013.

¹⁹¹ *Ibid.*

El investigador argumenta que la diversificación temática producida en los objetivos de los grupos de interés derivada de la introducción de la ICE se materializa en el gráfico anterior. ¿Cómo? Deduce que a más promotores nacionales de iniciativas así como individuos independientes, mayor diversificación de las propuestas. El mayor interés del tejido asociativo nacional y el individualismo favorecería, según lo esgrimido, la introducción de nuevos temas en la agenda europea. Esta argumentación conlleva, sin embargo, dos problemas. En primer lugar, no está claro hasta qué punto la diversificación temática de las organizaciones nacionales tiene una repercusión en la agenda temática de los grupos de interés, *ergo*, en la agenda política de la CE. En otras palabras, ¿hasta qué punto las asociaciones nacionales, mediante la presentación de ICE, pueden alterar el orden de prioridades de los *lobbies* en Bruselas para que éstos ejerzan su influencia? ¿La introducción de algunas ICE con diferentes temáticas de interés nacional influye en la reconducción de los intereses de los grupos de presión que trabajan en Bruselas y, en consecuencia, el trabajo de influencia que ejercen sobre la CE? En segundo lugar, se está asumiendo que, a mayor número de las ICE presentadas por organizaciones nacionales, más diversidad temática. Pero esto tampoco tiene por qué ser así. Pueden presentarse iniciativas con carácter nacional cuya problemática se repita en otros países y que, por lo tanto, no sean muy diferentes las unas de las otras. La conexión entre la variable «organización nacional» y «diversidad temática» me parece, al menos a partir del gráfico, espuria. En conclusión, pese a que la idea es sugerente y puede que sea cierta, lo cierto es que a partir del gráfico presentado por el investigador no se evidencia una diversidad temática.

¿Es la conclusión de este análisis un resultado fallido a la hora de valorar las bondades de la ICE y su influencia en cuanto a las relaciones entre grupos de interés y CE? ¿Se deduce de toda la explicación anterior que la ICE no influenciará indirectamente la agenda europea a través de los grupos de interés? Puede que la respuesta no sea del todo negativa. Para ello, me remito de nuevo al artículo de Bouza, la parte relativa a los medios de comunicación (véase el apartado de argumentos a favor y en contra en las páginas de este estudio). La excepción a lo anterior es el nivel de intensidad política que puede alcanzar el debate de una ICE. Por «intensidad política» me refiero a la polémica y la confrontación que supone la adhesión o el rechazo a algunas iniciativas ciudadanas. La hipótesis que defiende Bouza a este respecto y a la que me adhiero, es que a mayor confrontación de una ICE, mayor implicación por parte de la ciudadanía, más presión y más capacidad de influencia. Esta hipótesis se ha visto confirmada hasta la fecha porque las dos únicas iniciativas que han conseguido recabar el millón de firmas, son las ICE polémicas que pretenden «eu-

*ropeizar temas espinosos»*¹⁹². Esto choca con la tradicional posición de la CE «*Este es el tipo de iniciativas que la instituciones europeas tratan de evitar y que a partir de ahora tienen una vía de acceso a la agenda. Si la ICE contribuye a llevar cuestiones polémicas a Bruselas con el tiempo puede contribuir a que los ciudadanos se interesen más por las políticas comunitarias.*»¹⁹³. De aquí se extraen dos puntos positivos que defenderían la capacidad de influencia de la ICE. Por una parte, la ICE como mecanismo efectivo, ahora sí, de introducir temática novel a nivel europeo, que de otra manera, no llegaría a la agenda europea, debido a la neutralidad del ejecutivo europeo para tratar temas políticamente comprometidos. En este caso, sí que se estaría diversificando la agenda europea. Por otra parte, y en segundo lugar, la ICE estaría atrayendo la atención de la ciudadanía al encontrar en el debate representatividad real, compromiso e identidad. Estos elementos empujan al individuo a una mayor participación y compromiso. El resultado es que la influencia es mayor y los grupos de presión perciben esa influencia creciente. La consecuencia directa de ese cambio, es que las organizaciones de Bruselas que trabajan cada día con las instituciones europeas podrían modificar su comportamiento y estrategia si ven que hay espacio para influir en las decisiones de la CE. Hasta ahora, el escepticismo y la poca eficacia presupuesta a la ICE no había motivado el cambio del ejercicio asociativo, pero si éstas hallan en las ICE más polémicas un canal para hacer llegar sus objetivos, puede que dediquen más esfuerzos y recursos a la utilización de la ICE y que a su vez, ésta última, con más recursos y mecanismos movilizados pueda influenciar en la legislación más de lo esperado.

Conclusiones similares alcanza Kohler-Koch¹⁹⁴, quien afirma que pese a que no espera que la ICE resuelva el problema del diálogo civil con las instituciones y se reduzca el déficit democrático, sí que el proceso de institucionalización del diálogo civil, parado desde hace una década, ha tenido resultados. No en la reducción del déficit democrático y en la posibilidad de extender la participación europea a otras capas de la sociedad, pero sí en el papel que juegan las ONG en el plano europeo. La autora argumenta que, fruto de la frágil relación que existe entre acción de los grupos de interés y participación ciudadana, viendo la cantidad de recursos que se deben aportar para después movilizar a un electorado mínimo, las asociaciones han redirigido sus expectativas. El objetivo de las ONG ya no es tanto surcar las aguas de la participación de-

¹⁹² BOUZA, L., «La Iniciativa», *op. cit.*

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ KOHLER-KOCH, B., *op.cit.*

mocrática extensiva sino centrarse en luchar por las demandas que piden sus partidarios¹⁹⁵. Así pues, estas ONG se han convertido en excelentes intermediarios entre los interesados y las instituciones públicas europeas, limitando su rol a simples conductores y movilizados de intereses particulares, abandonando la utopía de movilizar a la ciudadanía y de representarla. Con todo, ello no significa que sea negativo *per se*, porque al promocionar los intereses privados, las ONG están pluralizando también las políticas públicas llevadas a cabo por las instituciones europeas. No se trata de una cuestión de reducción de la calidad, sino de la cantidad. La línea de acción de los grupos de interés, en particular de las ONG, que consistía en movilizar al electorado se ha eliminado (o reducido) para redirigirse hacia otros campos de acción o, simplemente, reforzar sus actividades en la promoción de intereses particulares en la esfera política de Bruselas.

En el pleno empírico, el funcionamiento de la ICE ha demostrado hasta la fecha que la falta de recursos, la burocracia, el tiempo necesario hasta garantizar el éxito de la ICE y, sobre todo, la ausencia completa de una fuente de financiación pública pueden abocar a las organizaciones y asociaciones al monopolio de una iniciativa que fue originalmente pensada para los ciudadanos. Esto para las ICE polémicas. Para el resto de las iniciativas (muchas con carácter particularmente técnico) les espera el tedio y la abstención de los grupos de presión. La cuestión es entonces si la ICE será capaz de reflejar los intereses de los ciudadanos o los suyos propios y que a lo mejor lo importante no es ser muchos sino estar bien organizados¹⁹⁶. Pedler y Schaefer¹⁹⁷ analizan además, una cierta concentración de los contactos entre los grupos de interés y las instituciones, particularmente la CE. Según estos y otros autores, se ha constituido un círculo de interacciones entre un grupo reducido de *lobbies* y asociaciones que lideran los contactos y estudios para la CE. La política de puertas abiertas iniciada en los años noventa por la CE no es igual para todos y hay ciertos grupos de interés que se han introducido en la cadena decisoria estructurando el proceso legislativo en algo parecido al corporativismo. Son actores privilegiados con acceso único a cierta información, invitados a reuniones y consultados de forma rutinaria. Esta colaboración no sería gratuita y vendría ofrecida a cambio de una posición privilegiada a la hora de obtener fondos o

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ EMMANOUILIDIS, J. A., y STRATULAT, C., «Implementing Lisbon: a critical appraisal of the Citizens Initiative», EPC Policy Brief, Brussels, 2010, en: GLOGOWSKI, P., y Maurer, A., *op. cit.*, p. 24.

¹⁹⁷ PEDLER, R. H. y SCHAEFER, G. F., *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1996, en: BERNHAGEN, P., y ROSE, R., *op.cit.*, p. 4.

información de carácter privado¹⁹⁸. Este apoyo recurrente de la CE, pese a las críticas favorables en cuanto a aperturismo, lleva consigo un implícito tratamiento desigual entre asociaciones. De hecho, se ha demostrado que las corporaciones transnacionales tienen incentivos reales para permanecer políticamente activas a nivel de la Unión¹⁹⁹. Villoria acusa de corrupción a este control ejercido por parte de una élite o grupo de interés sobre un ámbito de poder al influir en la adopción de decisiones de un Estado o centro decisorio de poder y lo califica como «captura de políticas»²⁰⁰.

En conclusión, podemos afirmar que la interacción entre grupos de presión, ICE e instituciones europeas es muy estrecha. Hasta la fecha, sin embargo, no se puede decir que la ICE haya revolucionado el campo asociativo de Bruselas. El futuro juega a favor de esa interacción ya que si las ICE consiguen despertar el interés de la gente en participar (mucho más fácil con la organización de iniciativas que versen sobre temas polémicos) mayor interés tendrán los lobbys en diversificar sus acciones y controlar las ICE que puedan ser exitosas.

Como último apunte del apartado, de acuerdo con un estudio llevado a cabo por la prensa alemana²⁰¹, las referencias a la UE en los medios de comunicación eran más numerosas cuando se celebraron los referéndums franceses, daneses e irlandeses. Los artículos de opinión, las noticias, las columnas y las primeras páginas de los periódicos se vieron afectados por la atención generada por la organización de referéndums europeos. Una vez en la arena pública, los partidos no tienen más remedio que posicionarse²⁰², reforzando todavía más ese debate europeo y la polaridad a la que se refería Bouza²⁰³ en un contexto de construcción de un espacio audiovisual europeo²⁰⁴. Cuanta más polémica temática, mayor identidad y mayor participación. Los medios de comunicación juegan, pues, un papel fundamental en el desarrollo de la influencia de la ICE, crean un círculo de retroalimentación en el que es difícil dilucidar si los ciudadanos participan más porque el tema es polémico, *ergo* ocupa espacio en los medios de comunicación, favoreciendo a su vez la participación ciuda-

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 6.

²⁰⁰ VILLORIA MENDIETA, M., «Crisi econòmica, globalització i corrupció», *Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol*, 09/2009.

²⁰¹ LANDFRIED, C. «Vers un État constitutionnel européen», DEHOUSSES, R., *Une Constitution pour l'Europe*, Ed. Presses de Sciences Po, Paris, 2002.

²⁰² HIX, S., *op. cit.*, p. 20.

²⁰³ BOUZA, L., «La Iniciativa», *op. cit.*

²⁰⁴ VIDAL BELTRÁN, J. M., «Pluralismo, concentración y libertad de los medios de comunicación en la Unión Europea», *Revista de derecho de la Unión Europea*, N.º 24, 2013, p. 46.

dana o si, por el contrario, son los medios de comunicación que publicitan más las ICE susceptibles de debate porque es lo que suponen que interesa al ciudadano. Dicho de otro modo ¿están los medios de masas al servicio de la ICE o es la ICE quién está al servicio de los medios? Leyre Burguera muestra cierto escepticismo al hablar de «mediocracia»²⁰⁵, un régimen donde los medios de comunicación han ocupado el espacio imponiéndose en el lenguaje político y las estrategias mediáticas. Los grupos de presión, la ICE y las instituciones europeas se hallarían entonces, en medio de esta correa de transmisión de intereses modificando sus estrategias y sus interacciones según el vaivén del éxito político.

Pese a lo esgrimido en los párrafos anteriores, hasta el día de hoy, faltan datos e investigaciones sobre la influencia específica de la introducción de la ICE en los grupos de presión y las instituciones europeas. Es cierto que ha pasado poco tiempo desde la entrada en vigor del Reglamento y menos todavía de las primeras iniciativas exitosas²⁰⁶. Un análisis detallado de la situación requerirá más tiempo para recoger datos de la experiencia empírica.

3.5.3 El papel de los movimientos sociales

La democracia vive un periodo de transición, con cambios convulsos y altibajos, que convergen en una última ola democrática que coincide en ensanchar el campo participativo²⁰⁷. Parece querer emerger un nuevo marco democrático más inclusivo, enmarcado en una nueva tendencia donde se pueden reconocer ciertos patrones de lucha homogéneos²⁰⁸. Tal y como se ha repetido a lo largo de este trabajo, la ICE es al mismo tiempo producto e impulso social. Se trata de una retroalimentación continua en la que uno aporta al otro y viceversa; donde la capacidad de influencia depende del éxito de otro.

²⁰⁵ BURGUERA AMEAVE, L., «Transformaciones en la dinámica comunicativa electoral», *Universidad Nacional de Educación a Distancia* y Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Congreso X, 2011, en: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/276.pdf>, 12 de diciembre 2014.

²⁰⁶ Lo expuesto anteriormente es fruto de la observación directa, del análisis del discurso y de las entrevistas con organizaciones e interesados.

²⁰⁷ BRINGEL, B., «Acción colectiva y democracia: la contribución de Charles Tilly para el debate sobre el ensanchamiento del campo democrático» en: Ponencia en el eje I «El Estado: agente de gobierno» de las Jornadas Internacionales: Homenaje a Charles Tilly. Conflicto, poder y acción colectiva: contribuciones al análisis sociopolítico de las sociedades contemporáneas, Madrid, 2009.

²⁰⁸ «...en contra de las ideas más difundidas, todos los caminos a la democracia se transitaron mediante intensas luchas; la democracia nunca resultó barata» TILLY, C., «La democratización mediante la lucha», *Sociológica*, año 19, Núm. 57, enero-abril 2005, pp. 35-39.

Desde hace pocos años existe un fenómeno de demanda popular que reclama más participación política directa sin necesidad de pasar por intermediarios políticos que resuelvan sus intereses. Se ha llamado movilización cognitiva²⁰⁹. A esto hay que añadirle el progresivo distanciamiento de los ciudadanos respecto a los mecanismos de representación ciudadana y, sobre todo, un nuevo factor social que entra en juego con el aumento de la formación educativa y la expansión al conocimiento²¹⁰. Sea porque los ciudadanos se sienten más seguros de sí mismos, de sus capacidades para la elección de las políticas, o bien porque confían menos en sus representantes²¹¹ (escándalos de corrupción, políticas impopulares, elecciones desigualitarias, aumento de la austeridad, etc.) el resultado es el desarrollo de los movimientos sociales como respuesta colectiva a un cambio de comportamiento individual. El agregado de ese fenómeno ha dado lugar a los movimientos sociales de los últimos tiempos.

La activación de los movimientos sociales en los últimos años (la plaza Syntagma en Atenas, la Puerta del Sol en Madrid, la plaza Rossio en Lisboa, la plaza Tahrir en El Cairo o la plaza Taksim en Estambul) también tiene mucho que ver con el descontento causado por la crisis y un sentimiento ciudadano de que sus intereses no están bien representados. Las asambleas populares tienen su razón de ser en este descontento general y en lo que es sentido y percibido como deficiencias de las instituciones para representar los verdaderos intereses. La falta de soluciones alternativas no institucionales que puedan dar vía a sus demandas abocarían a la ciudadanía a tomar las riendas de la política de manera personal²¹².

Existe un cierto consenso social respecto al vínculo existente entre los movimientos de izquierdas (o progresistas) y populares y los recortes sociales y las medidas de austeridad que han surgido en muchos casos por la ausencia de consulta a la población que las padece. Se ha asociado la desregulación del mercado financiero y los recortes sociales al déficit democrático de las decisiones políticas. Un movimiento social que, en algunos puntos concretos del globo, se ha designado como los «Indignados»²¹³ y que ha recorrido España, Gre-

²⁰⁹ DALTON, R. J., *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the US, UK, Germany and France*, 2nd ed., Chatham House, 1996; INGLEHART, R. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University Press, 1997 en: SÁENZ ROYO, E., *op. cit.*, p. 24.

²¹⁰ GIDDENS, A., *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1998, p. 75.

²¹¹ SÁENZ ROYO, E., *op. cit.*, p. 24.

²¹² LEGARD, S., «Popular Assemblies in Revolts and Revolutions», 8 de julio de 2011, disponible en: <http://new-compass.net/articles/popular-assemblies-revolts-and-revolutions>, 6 de febrero 2013.

²¹³ Del concepto de Stéphane Hessel «Indignez-vous!». HESSEL, S., *Indignez-vous!*, Indigène éditions, Montpellier, Hérault, Francia, 2010.

cia, Irlanda, Israel, etc. Movimientos sociales que no están de acuerdo con las políticas que se llevan a cabo, en general contra las medidas de apoyo a las entidades financieras y los recortes en gasto social, y que han decidido tomar la política entre sus manos y salir a la calle a protestar. La novedad de estos movimientos no es que sean la primera vez que se producen; pues al contrario, numerosas rebeliones civiles se han sucedido a lo largo de la Historia. Lo que llama particularmente la atención de estos movimientos sociales de principios de siglo XXI es que se relacionan no sólo con pedir políticas sociales concretas (como antaño) sino que protestan para reclamar que las decisiones políticas se dejen en manos del pueblo; y de manera más específica, que se introduzcan medidas de transparencia, instrumentos de democracia directa, rendición de cuentas, medidas que tienen que ver con la institucionalización del poder y la redistribución de su ejercicio.

Fruto de ese descontento generalizado sobre el gasto público y la dirección de los impuestos, en algunos lugares se han introducido reformas al Estado del Bienestar que requieren una participación activa de la ciudadanía. Verbigracia, los presupuestos participativos (*participatory budgeting*²¹⁴). La experiencia más conocida tiene su origen en Porto Alegre, a finales de la década de los ochenta²¹⁵. Desde entonces, la experiencia se ha expandido a otras ciudades de América Latina, Estados Unidos y Europa. El éxito de Porto Alegre muestra dos puntos en contra de las teorías científicas hasta la fecha. Por una parte, que fue capaz de movilizar a aquellos con menos recursos para acceder a la política y, dos, que los ciudadanos pueden votar responsablemente sobre cuestiones presupuestarias sin reducir la recolección de impuestos. Esta experiencia positiva ha influido en la evolución posterior de otros movimientos sociales.

Este desarrollo ha evolucionado de manera creciente, descentralizada, desnaturalizándose de los movimientos sociales en el sentido «clásico». Este cambio ha predisposto un marco normativo *favorable per se* para la ICE, quien podría generar, además, gracias al interés suscitado entre la ciudadanía, una dinámica de apoyo, y constituir un multiplicador favorable al uso de la ICE. Para ello, veamos previamente las características de la evolución de dichos movimientos²¹⁶ y cómo este desarrollo ulterior puede interactuar con la ICE:

²¹⁴ LEGARD, S., «Neoliberalism, Austerity and Participatory Democracy», 14 de septiembre de 2011, disponible en: <http://new-compass.net/articles/neoliberalism-austerity-and-participatory-democracy>, 6 de febrero de 2014.

²¹⁵ HANSEN, C., «What Could Real Democracy Look Like?», 29 de septiembre de 2013, disponible en: <http://roarmag.org/2013/08/real-direct-participatory-democracy/>, 7 de febrero 2014.

²¹⁶ VIEJO VIÑAS, R., «Indignación. Política de movimientos, nueva ola de movilizaciones y crisis de representación», pp. 123-156, en; RIVAS PRATS, F., DE LOS ÁNGELES MASCOTT SÁNCHEZ, M., y ARELLANO TREJO, E. (coords.), *La actuación del legislativo en los tiempos de crisis*, CESOP, México, 2012.

– En primer lugar, los movimientos sociales son movilizaciones globales. «*A diferencia del llamado movimiento antiglobalización o altermundialista, estas expresiones de la política de movimiento se inscriben en una ola transnacional de movilizaciones*»²¹⁷. En otras palabras, las movilizaciones de este nuevo marco teórico se enlazan más allá de las fronteras no como un agregado individual de países, sino como un todo social que no entiende de límites soberanos. La ICE es un ejemplo claro de esta expresión, ya que engloba la voluntad de ciudadanos de 28 países.

– Internet como un nuevo espacio de expresión. El papel de las redes sociales ha sobrepasado cualquier previsión de articulación de los movimientos sociales. *Twitter, n-1, Facebook, blogs*, etc. Berardi lo ha llamado generación «post-alfa»²¹⁸; las redes sociales que se alzan como mecanismos de interpretación de la realidad exterior y como un mecanismo para, al mismo tiempo, actuar sobre ella. De pronto, el espacio ya no es físico sino que deviene telemático. Aquí se puede establecer un paralelismo con la ICE. La ICE rompe con la forma tradicional de hacer legislación también en el modo procedimental: ya no se trata de estar físicamente en un parlamento, reunirse en comisiones y votar; ahora es diferente: la ICE se elabora a partir del apoyo ciudadano no presencial y fuera de los círculos comunes de hacer política ya que en muchos casos se desarrolla en las plazas y en las redes sociales.

– El *modus operandi* en forma de «enjambre» (*swarming* en su original)²¹⁹. En una estructura horizontal, sin líderes, sin estratos ni jerarquías, gracias al despliegue de la web 2.0 (nueva generación en la que el internauta ya no es solo receptor de la información sino que también interactúa con ella), la organización de las redes ha facilitado el activismo social tanto a pie de calle como en las páginas web. En opinión de Raimundo Viejo: «*Con el 15-M asistimos a un episodio más de una nueva era democrática. Tras décadas de desdemocratización neoliberal (de transferencia de los ámbitos decisionales a la esfera económica privada, de los deliberativos a las televisiones comerciales y de los participativos al juego plebiscitario), la revolución tecnológica de Internet está facilitando el paso a la tercera era: la era de la democracia absoluta*»²²⁰. La ICE también ha utilizado este contexto de uso de las redes sociales para organizarse y promocionarse; la forma de estructurarse del mis-

²¹⁷ *Ibid.*, pp. 123-156.

²¹⁸ BERARDI, F., *Generación Post-alfa*, Tinta Limón, Buenos Aires, 2001.

²¹⁹ ARQUILLA, J. y RONFELDT, D., *Swarming & The future of Conflict*, Santa Mónica RAND, 2000 en: VIEJO VIÑAS, R., «Indignación», *op. cit.*, pp. 123-156.

²²⁰ VIEJO, R., «Las tres», *op.cit.*

mo comité organizador sigue de alguna forma esta estructura enjambre, sin jerarquía y con una estructura horizontal.

– El sentido de la inmediatez. Viejo aporta otra interesante reflexión «*Con el 15 M asistimos a otra modalidad de confrontación agonística, basada en el poder de lo «inmediato», esto es, de lo no mediable*»²²¹. Esto es importante de cara a la estructura política de oportunidades que se desarrolla en este contexto de *ipso facto*. La urgencia con la que circula la información y el carácter pseudoinmediato de las decisiones impide la delegación y la representación tradicional del marco normativo. A la ICE le beneficia esa inmediatez, porque la exigencia social de resultados la impulsaría como una forma de hacer legislación alternativa a la languidez del proceso burocrático, con sus trólogos, la codecisión, etc. La ICE, sin tener efectos normativos directos, es mucho más elocuente y pragmática, con resultados más visibles en una estructura clara: propuesta, recogida de firmas y aceptación por parte de la CE.

– La intermitencia del movimiento. Se había considerado que las exaltaciones públicas (15 M, plaza Tahrir, el parque Gezi en Estambul, la «ocupación de Wall Street», etc.) se habían aplacado y tras el silencio, de nuevo volvían a resurgir. En realidad, se trata de «*un ir y venir de la red a la plaza y de ésta a la red*»²²². La territorialización (las plazas y las calles) y la desterritorialización (las redes sociales) es una constante de los movimientos sociales modernos. La idea de que esta «revolución social» se ha aplacado y que se va a diluir en un espacio temporal es una característica de estos movimientos sociales. Esta intermitencia del movimiento es también uno de los argumentos utilizados para esgrimir la dificultad para predecir la influencia futura de la ICE, ya que tras un episodio inicial de rabiosa actualidad y novedosa actividad, su uso puede perderse en los entresijos de *El proceso*²²³ donde el tedio de la burocracia bruselense acabe con el impulso primerizo que ha provocado la atención político-mediática de la ICE. Corriendo el riesgo, en este caso, de no resurgir.

– La descentralización de las movilizaciones. La ramificación de las expresiones sociales por regiones, ciudades o la toma de los barrios ha permitido identificar a la gente con los objetivos y que éstos puedan hacer escuchar sus demandas. Este sistema ha generado una identidad de pertenencia a un colectivo. La ICE, como mecanismo de democracia directa, da voz a esos colectivos minoritarios, a esas demandas que no tienen espacio en el espectro electoral normal.

²²¹ VIEJO VIÑAS, R., «Indignación», *op. cit.*, pp. 123-156.

²²² VIEJO VIÑAS, R., «Indignación», *op. cit.*, pp. 135.

²²³ En referencia a la obra crítica con la burocracia. KAFKA, F., *El Proceso*, Biblioteca Edaf, Madrid, 1992.

– El anonimato de los movimientos sociales. Que es también una característica de la ICE. La organización de la ICE se estructura de manera parecida a la de las plazas y las redes sociales: sin jerarquías, de manera horizontal, sin portavoces. Con todo, esta visión idealista recae en el vicio de la representación: al final, han habido caras visibles de las manifestaciones de las plazas²²⁴ de la misma manera que la ICE está reorganizada y liderada por un comité compuesto de siete personas. Al final, pese al carácter anónimo, sí hay representación y delegación.

– El asalto al poder político en forma de gobierno. En el pasado, los movimientos sociales tenían como objetivo la movilización de masas para influir sobre un punto concreto de la legislación (por ejemplo, retirar una ley). En cambio, estos nuevos movimientos tienen un panobjetivo y es influir en la política en general, pudiendo convertirse en un grupo de interés o, incluso, considerar su conversión en un partido político (verbigracia, Podemos o Syriza para las elecciones europeas de mayo 2014 o Guanyem en las elecciones municipales de mayo de 2015) para alcanzar el gobierno de un territorio administrativo. Esta derivación política de los movimientos sociales ha quedado recogida con las últimas elecciones europeas (mayo 2014). La irrupción de Podemos en el PE es un caso representativo pero no el único. El efecto del descontento social no solo se ha producido en el marco español, sino que también se ha producido en otros países europeos como Alemania con el partido AfD (Alternative für Deutschland), el Frente Nacional en Francia, el UKIP en Reino Unido, Syriza en Grecia, etc.

Esta transformación de la sociedad civil y su interacción con la ICE puede ayudar a superar sobremano las disfunciones de un contexto político y unas limitaciones normativas que rebajan su promoción. Se plantea una reciprocidad que se ha desarrollado en un marco favorable, crecido por la notoriedad de los movimientos sociales que piden no solo objetivos finales sino también los mecanismos intermedios para la consecución de un propósito último.

El beneficio es recíproco. No solo la ICE se aprovecha de la fuerza de la movilización de la ciudadanía, también la ICE puede hacer que la sociedad civil en Bruselas sea más sociedad civil y menos lobby, convirtiéndose en un instrumento verdaderamente ciudadano.

Esta evolución, aún reciente, está llevando a los grupos ciudadanos a federarse, creando una lucha interna de poder para descifrar qué grupo es el más representativo, quién identifica mejor las prioridades de los ciudadanos y quién

²²⁴ Por ejemplo, Ada Colau con la Plataforma de Afectados por la Hipoteca.

tiene más capacidad de movilización. Esta cooptación de seguidores puede abocar el proceso a la profesionalización de estas asociaciones o federaciones que, en orden de priorizar sus intereses, escogerán determinados objetivos por encima de otros²²⁵. Esto conllevaría ineluctablemente al partidismo y a la falta de representatividad homogénea que estas mismas asociaciones civiles repren-den al poder político.

No sabemos aún cómo será la interacción entre la ICE y la ciudadanía. Los marcos teóricos han cambiado y están en continua evolución. La predicción de una futura relación recíproca solo puede ser apuntada por la respuesta de una ciudadanía que ha cambiado su acción social. Viejo augura una democracia «... *que se constituye hoy subsume a los mediadores de antaño (notables o partidos) en el movimiento. Deviene un proceso sin limitación temporal (legislaturas), ni delegaciones sin revocación. Al tiempo que se hace global, arraiga en lo local. Su protagonista ya no es el pueblo, sino una multitud inteligente, conectada y simbiótica, que de la red va a la plaza y de ésta vuelve a la red*»²²⁶. Aquí se discrepa de algunos puntos de su predicción. Como apuntaré en apartados posteriores, esta población movilizada no es siempre altruista, ni posee todos los conocimientos, ni la información disponible para elegir. Ni siquiera es una multitud. Ni tan solo es constante. Y menos aún, es global.

Este apartado cuarto se inicia con la redacción de lo que supuso la creación de la ICE para dar paso seguidamente a la clasificación conceptual. Esta clasificación pone de relieve la discrepancia entre modelo teórico, la nomenclatura utilizada para la ICE, y el sentido político que ha primado finalmente en su definición. La identificación de los elementos conceptuales resulta básica para afrontar el análisis efecto de esta iniciativa a nivel europeo. El mismo apartado relaciona otros instrumentos de democracia directa a los que la ICE se añade como un instrumento prometedor, pero al fin y al cabo, como otro mecanismo más de los ya existentes, demostrando que la apología que se ha querido hacer sobre la excepcionalidad de la ICE no es tal. La ICE, como otros instrumentos de su calibre, sirve a los ciudadanos en el objetivo participativo, pero corre el riesgo de añadirse a la inflación de instrumentos de democracia directa existentes, desconocidos e infrautilizados por el gran público.

La comparación, en un segundo momento, de los elementos característicos permite señalar las deficiencias y ventajas de un mecanismo novel como la ICE. Un análisis que, a nivel comparado, no deja mal parada la normativa de

²²⁵ BERNHAGEN, P., y ROSE, R., *op.cit.*, p. 7.

²²⁶ VIEJO, R., «Las tres», *op.cit.*

la ICE, en el sentido que el Reglamento, cuyo contenido se detallará en el Capítulo 6, se halla entre los más avanzados a nivel comparado.

Finalmente, la interacción de la ICE con los elementos de su entorno, permite entrever la reacción y el comportamiento de este mecanismo participativo más allá del estricto marco reglamentario. El resto de instituciones europeas, los grupos de interés y el papel de los movimientos sociales en interacción con la ICE pueden ayudarla a actuar de forma expansiva. De todos modos, como se ha podido comprobar, pese a unas disposiciones normativas favorables y un marco institucional aperturista, existen limitaciones al uso de la ICE. Los elementos normativos y las interacciones con su entorno pueden hacer soñar, pero, en ningún caso, sustituyen a la cruda realidad de un marco social poco dado a la participación política a nivel europeo.

CAPÍTULO 4

DESARROLLO DEL PROCESO LEGISLATIVO

En esta sección, se pretende relacionar, explicar y desarrollar cada uno de los elementos del proceso de aprobación de la ICE, el cual aporta mucha información sobre el impacto que puede tener la ICE en el equilibrio institucional de la Unión. El análisis del proceso de creación de la ICE ofrece, además, información sobre la misma.

El proceso de aprobación de la ICE estuvo, ante todo, marcado por la ausencia de discrepancia. No fue su creación motivo de controversia puesto que ya estaba recogida en el Tratado. Solo sus detalles técnicos fueron discutidos. La crisis económica por la que atravesaba la UE, la idea de que se estaban tomando las decisiones desde arriba sin contar con el apoyo de los ciudadanos, cuanto más ante el descontento generalizado de las ayudas para el rescate financiero, la desconfianza ante las políticas de austeridad, los movimientos sociales que sacaban su descontento político a la calle desestabilizando gobiernos y el precedente de las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, cuyos resultados¹ confirmaron el desinterés y la desafección política de los ciudadanos para con la UE, confluyeron sin duda para crear una predisposición hacia la ICE.

¹ La participación media de la EU 27 se quedó en un pobre 43%. Con picos como el de Eslovaquia con tan solo un 19,6% de participación. En las encuesta postelectorales, los ciudadanos se sentían muy poco cercanos a los partidos políticos (sólo un 13% se sentía próximo a una organización política y en cambio un 26% se sentía alejado completamente de la estructura partidista). Parlamento Europeo, «European elections 2009. Post-electoral survey», Directorate general for Communication, Direction C-Relation with citizens, Public Opinion Monitoring Unit, disponible en:

http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/28_07/eb71.3_post_electoral_firstresults_poland_en.pdf, 24 de julio de 2009.

Dada la premura de los tiempos y la convergencia de objetivos había que poner la iniciativa ciudadana en marcha cuanto antes para hacer saber a los ciudadanos que disponían de un instrumento que les posibilitaría una participación política activa más allá del periodo quinquenal que exigen las elecciones europeas. La ICE permitía paliar y abordar las críticas a la falta de transparencia y a unos políticos percibidos como lejanos a las demandas reales de la ciudadanía.

Con todo, pese al acuerdo original sobre la necesidad de introducir la iniciativa ciudadana que marcaba en su art. 11 el Tratado de la UE, sobre la forma y los detalles de los mecanismos existían divergencias profundas. En la puesta en marcha de la ICE, las instituciones pensaron que podía plantearse una reforma institucional encubierta. El Tratado había dejado entreabierto la posibilidad de cuestionar el triángulo de poder de la UE. Como respuesta, la CE, el PE y el Consejo decidieron acotar la ICE en un marco estricto, posibilitando su desarrollo pero alicatando sus límites. Desde el Consejo, defendiendo posturas más cerradas, celosos de un poder cada vez más discutido; la CE en medio de los colegisladores y el PE en su extremo más abierto. El resultado de estas negociaciones es la normativa que recoge el Reglamento 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana.

A continuación, se expone de forma cronológica el proceso legislativo que permitió aprobar el actual Reglamento de la ICE, si bien a veces el proceso no es estrictamente cronológico ante el solapamiento de decisiones. De hecho, la ICE no surgió a partir de una iniciativa de la CE. Como todas las grandes ideas, se fue cuajando con el tiempo: con voces que reclamaban más democracia y más transparencia política, más participación ciudadana a nivel europeo. Algunos dirigentes vieron la oportunidad que aquello ofrecía y pese a que apareció como propuesta política concreta a mediados de los noventa, su expresión normativa no se formalizó hasta la Convención que llevaría a la Constitución Europea de 2004.

El no de Francia y Holanda hundiría las expectativas de éxito de la Constitución Europea, pero el Tratado de Lisboa supo rescatar la idea de la iniciativa ciudadana y convertirla así en una de las innovaciones que el Tratado podría dar a la vida político-institucional de la Unión. Hasta llegar a la cristalización de la norma en el ordenamiento jurídico comunitario se ha pasado por un proceso político-legislativo que proponemos, a los efectos de este análisis, estructurar en las siguientes fases:

1. Inicio de la visibilidad política.
2. La Convención Europea de 2002-2003.

3. La Resolución del Parlamento de 2009.
4. El Libro Verde.
5. La audiencia pública.
6. La Propuesta de Reglamento.
7. El dictamen del Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo.
8. La tramitación legislativa en el Parlamento Europeo.
9. La tramitación legislativa en el Consejo.
10. Los Trilogos.
11. La modificación del Reglamento del PE para implementar el Reglamento de la ICE: organización de las audiencias públicas.

4.1 INICIO DE LA VISIBILIDAD POLÍTICA

En los años previos a la Convención Europea (2002-2003) que gestaron el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, fueron varios los intentos que surgieron para introducir instrumentos de democracia directa en el plano del debate político.

Ya en 1988 la comisión de Peticiones pidió elevar el derecho de petición al derecho de propuesta legislativa ciudadana, como si se tratara de una petición global comunitaria². La propuesta no resultó en aquella ocasión pero marcó precedente.

Paralelamente, durante años, expertos, sociólogos, juristas y politólogos habían sugerido iniciativas de carácter directo para reducir la desafección ciudadana. Heidrun Abromeit, por ejemplo, propuso establecer algunos instrumentos de democracia directa como el derecho a veto (territorial o temático) y referéndums obligatorios para nuevos Tratados o enmiendas de los Tratados³. En otras palabras, pero con la misma idea de fondo, el jurista y politólogo Michael Nentwich planteó el *controlling petition referendum*⁴ y la «Iniciativa indirecta popular europea» (una propuesta legislativa planteada por el 3-4% del electorado proveniente de al menos cinco Estados miembros podría pre-

² Europäisches Parlament, Bericht über die Beratungen des Petitionsausschusses in der Sitzungsperiode 2002-2003 (2003/2069 (INI)), A3-0239/2003, 19 de junio 2003, p. 5, en: EFLER, M. «European Citizens' Initiative. Legal option for implementation below the constitutional level», Democracy International y GUE/NGL, diciembre 2006, p. 5.

³ *Ibid.*, p. 6.

⁴ NENTWICH, M. «Opportunity structures for citizens participation, the case for the European Union», NENTWICH, M. y WEALE, A. (eds.), Political theory of constitutional choice, London Routledge, London, 1998, pp. 125-140.

sentar una propuesta al PE o al Consejo, de ahí que fuese «indirecta»). La propuesta defendía que si el Consejo o el PE decidieran rechazar el acto, entonces, se organizaría un referéndum a nivel europeo que podría aprobar o rechazar el mismo. Ninguna de las propuestas específicas fueron incorporadas a los cambios legislativos posteriores, pero, en su favor, cabe decir que dichas propuestas situaron en la agenda política el debate de instrumentos específicos de democracia directa.

Al mismo tiempo, y durante los últimos 25 años, las ONG y la sociedad civil también han actuado para otorgar más voz a la ciudadanía y generar vías alternativas a la expresión de sus demandas ante las instituciones públicas. *Eurotopia*, una red asociativa que presentaba y discutía propuestas sobre democracia directa transnacional en Europa, defendía por ejemplo una Constitución Europea elaborada directamente por los ciudadanos y que debía contener elementos de democracia directa⁵. El *Loccummer Erklärung*⁶, elaborado por una red de ciudadanos europeos, proponía el derecho de iniciativa al PE y, además, el derecho de presentar enmiendas a los Tratados (con un 10% del electorado en cada Estado miembro). Sin embargo, la propuesta más detallada y ambiciosa fue planteada por *Democracy International*. En su propuesta *More Democracy in Europe* (2005) plantearon un proceso legislativo en el que se incluía la participación directa del ciudadano y la organización de referéndums vinculantes en caso de transferencia de soberanía europea a organizaciones supranacionales y en el supuesto de modificación de los Tratados⁷.

A nivel político, *top-down*, llegó la propuesta más importante en cuanto a la introducción de un mecanismo similar a la ICE. Se podría decir que, políticamente y jurídicamente, es la propuesta inmediata precedente a la que se presentaría en la Convención de 2002 y que sería finalmente aprobada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Durante la Convención Intergubernamental que precedió al Tratado de Ámsterdam en 1996, los Ministros de Exteriores de Austria e Italia, Schüssel y Dini respectivamente, plantearon el derecho de presentación de una propuesta legislativa al Parlamento Europeo, a partir de al menos el 10% del electorado proveniente de tres Estados miembros⁸, en forma de articulado⁹. No es casualidad tampoco que fueran estos dos mismos países precisamente quienes presentaran esta iniciativa. Representan-

⁵ KAUFMAN, B. y KÖPPEN, P «The Rostock Process, 1991-2004», en: *On the way to more direct democracy in Europe, 2001*, p. 89, en: EFLER, M., *op.cit.*, p. 6.

⁶ ERNE, R., GROSS, A., KAUFMANN, B., KLEGER, H (eds.): *Transnationale demokratie, Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*. 1995, pp. 432-433, en: *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Agence Europe Nr. 6823 de 2 de octubre 1996, en: EFLER, M. *op. cit.*, p. 5.

⁹ CUESTA, V., «Participación», *op.cit.*, pp. 173-182.

tes de Austria e Italia habían acudido meses antes a una de las reuniones organizadas por *Eurotopia* en junio de 1994, cuando se discutió en Trento la idea de introducir una iniciativa ciudadana europea¹⁰. Los representantes gubernamentales tomaron nota y lo presentaron en la Convención. El final es ya conocido: la propuesta no acabó por recogerse en la Conferencia Intergubernamental de Ámsterdam (1996), la cual acabaría rechazándola.

En aquel momento, ni los ciudadanos ni las élites políticas estaban aún preparados para asumir una iniciativa de este calibre. Tampoco jurídicamente la propuesta que habían presentado Schüssel y Dini era apropiada para el sistema de toma de decisiones de la UE en aquellos días. Como Bruno Kaufmann escribe «*Se trataba de una iniciativa inconsistente, que no estaba formulada de manera adecuada- teniendo en cuenta el sistema de toma de decisiones de la UE-, puesto que los umbrales eran muy altos.*»¹¹ De aquella iniciativa lo más valorable es que dio notoriedad y consiguió introducirse en la agenda política captando el interés de los líderes.

4.2 LA CONVENCIÓN EUROPEA DE 2002-2003

La Convención Europea se constituye el 28 de febrero de 2002 y concluye el 20 de junio de 2003 presentando un Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Esta Convención es la primera que recoge de manera formal y por primera vez, la Iniciativa Ciudadana Europea. No obstante, el artículo que finalmente se incluyó en referencia a este instrumento de democracia directa no fue sino una concesión de última hora de las élites políticas ante la presión que ejercieron los grupos de presión que representaban a la sociedad civil.

Como escribe Bruno Kaufmann «*A las 16.12 de aquel jueves, para sorpresa de muchos observadores, la agencia de noticias francesa AFP envió un resumen informativo con el titular: «Cambios de última hora en el borrador de la Constitución (...) Se presentará una Iniciativa Ciudadana Europea». Tres horas más tarde Valéry Giscard d'Estaing confirmó este gran logro histórico de última hora en una rueda de prensa...*»¹². En la última sesión de la Convención constitucional, el diputado alemán Jürgen Meyer introdujo la enmienda que finalmente saldría adelante¹³. La introducción de la iniciativa fue inespe-

¹⁰ KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 51.

¹¹ *Ibid.*, p. 52.

¹² KAUFMANN, B., *Manual, op. cit.*, p. 49.

¹³ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 7.

rada y cogió por sorpresa a muchos analistas que habían tildado de utópica la introducción de una iniciativa legislativa popular.

La iniciativa ciudadana no fue la única propuesta de democracia directa preconstitucional. El diputado francés, Alain Lamassoure, por ejemplo, presentó un borrador sobre el derecho de petición y referendo europeo en temas de interés comunitario y de destacada relevancia. Pero se trató solo de una propuesta, porque en las siguientes semanas que siguieron a la presentación de la misma, se alzaron voces en contra hasta acabar decayendo. De ese espíritu inicial solo cristalizaría la Iniciativa Ciudadana Europea, que, apoyada por 77 miembros de la Convención, acabaría derrotando las reticencias presentadas en torno a ésta.

En el Título VI de la Parte I: De la vida democrática de la Unión, se refería no solo a la democracia representativa como base del desarrollo del sistema (en la incólume protección del *status quo* en los Tratados: asegurando que la estructura institucional de la UE se asiente sobre la base de una democracia representativa), sino que el mismo texto dejaba espacio para la participación ciudadana en la estructura institucional de la Unión (llama la atención la inexistencia de una referencia al concepto de democracia directa).

La Convención reunió a representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, representantes de los Parlamentos nacionales, del PE y de la CE. La publicidad de las deliberaciones favoreció el acceso a la información, la participación de la sociedad civil y el fomento del debate europeo ante la observación mediática. Sin embargo, estas propuestas de democracia directa no emanaron nunca de los ciudadanos porque al final, el TCpE no fue nunca un poder verdaderamente constituyente¹⁴.

En el Foro de Laeken (2001) la sociedad civil se organizó e hizo las veces de poder constituyente¹⁵, aunque insuficiente para algunos expertos¹⁶. Entre aquellas contribuciones no faltaron peticiones para una mayor integración del ciudadano en la toma de decisiones del proceso político europeo¹⁷. Las asociaciones habían notado ya que el efecto de sus campañas a nivel regional, municipal o incluso nacional no tenían los efectos esperados porque los destina-

¹⁴ En el sentido de que el pueblo de la UE nunca votó directamente la constitución de una Asamblea constituyente.

¹⁵ DEL RÍO VILLAR, S., *La sociedad civil y su progresiva participación en la construcción europea: de la Conferencia Intergubernamental de 1996 a la Convención constitucional. Un proceso constituyente para la Unión, un referéndum para el demos europeo*, Tesis doctoral defendida en la Universidad del País Vasco en enero de 2004.

DEL RÍO VILLAR, S., *Ciudadanía activa en Europa: proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación*, 2.º ed., Grupo Difusión, Madrid, 2008, pp. 27-40.

¹⁶ VIEJO, R., *La dansa de Medusa. Cap a una gramàtica política de la postmodernitat*, Ed. El Tangram, Peces de pensament contemporani, 1.ª edició, Barcelona, 2012.

¹⁷ Convención Europea, CONV 112/02, 17 de junio de 2002.

rios de la reforma de sus políticas no eran los legisladores estatales sino que éstos se hallaban en Bruselas. Las demandas para introducir instrumentos de democracia directa surgen de la necesidad de estas asociaciones de buscar métodos alternativos para la promoción de sus objetivos¹⁸. De ahí, la petición de incluir mecanismos de participación directa cuando los contactos con los miembros de la Convención y durante los debates que se mantuvieron para la Constitución Europea¹⁹. De todas aquellas iniciativas, solo la ICE terminó por ser recogida en los textos de la Convención²⁰.

En aquel proyecto de Constitución ya se recogían nuevas reformas al papel de la participación directa. En el art. I-47.1 del TCpE se establece en el capítulo de «*Principio de democracia participativa*» que «*Las instituciones de la Unión darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones sobre todos los ámbitos de acción de la Unión*»²¹. Cuesta considera que este principio recogido en el derecho primario era intrascendente puesto que se limitaba a una participación unidireccional del ciudadano y no creaba en ningún caso nuevos derechos²².

En aquel articulado jurídico se impulsaba además el diálogo con la sociedad civil «*abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil*» (Art. I-47.2 TCpE). Sin duda, el proyecto de Constitución apostaba por el diálogo con la sociedad civil, pero: ¿hasta qué punto estaban dispuestas las instituciones a aceptar que el ciudadano pudiera incidir de manera determinante en la toma de decisiones? Un punto clave es que el reconocimiento de un diálogo con la sociedad no lleva consigo la creación de un derecho subjetivo del ciudadano europeo para intervenir en los procedimientos de toma de decisiones²³ por lo que el contacto con la sociedad civil era más fácil de fundar que generar ese derecho subjetivo al ciudadano. De hecho, Cuesta señala con acertada precisión que en el art. I-10 TCpE la participación ciudadana a nivel europeo no se reconoce como un derecho subjetivo como sí lo hacen otros derechos de participación política (sufragio y petición)²⁴. En

¹⁸ «*En consecuencia, estas asociaciones también desarrollaron conceptos sobre cómo la participación ciudadana directa también debería reforzarse a escala europea*», HÄFNER, G. «Una mirada a la cocina legislativa», *Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea. Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional*, Fundación Verde Europea e Initiative and Referendum Institute Europe, Bélgica, 2010, p. 7.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ SZELIGOWSKA, D., y MINCHEVA, E., *op.cit.*, p. 52.

²² CUESTA, V., *Participación, op.cit.*, p. 185.

²³ CUESTA, V., *Participación, op.cit.*, p. 191.

²⁴ *Ibid.*, p. 205.

todo caso, se puede decir que el TCpE sí institucionaliza el contacto con la sociedad civil en todos los centros de poder decisorios.

Además, en el TCpE, en su artículo I-47.4 recoge la iniciativa ciudadana que no es otra que la iniciativa popular, con una sutil diferencia que explica Bilbao Ubillos²⁵: «*La única diferencia con la redacción del art. 1-47 del TCE radica en el inciso final: mientras allí se decía «en aplicación de la Constitución,» ahora [en referencia al Tratado de Lisboa finalmente aprobado] se dice «en aplicación de los Tratados». Aunque no es seguro que esa fuese la voluntad de los redactores del precepto, lo cierto es que esta última referencia ha sido interpretada por la mayoría de la doctrina en el sentido de que este cauce no podrá servir de vehículo para proponer reformas del texto de los Tratados, del Derecho primario de la UE. Sólo podrán admitirse, por tanto, las propuestas de modificación de la legislación comunitaria compatibles con lo dispuesto en los Tratados*». Esta interpretación es la que posteriormente ha utilizado la CE para argumentar que no podrían presentarse iniciativas ciudadanas por ejemplo, sobre la modificación de la doble sede del Parlamento Europeo (Estrasburgo-Bruselas). Está por ver si la CE utilizará el enunciado del nuevo artículo como un freno a las iniciativas o, si por el contrario, el impulso ciudadano llevará a una nueva interpretación, más allá del *path dependency* marcado por la doctrina. Hasta la fecha, como se ha indicado en el apartado IV²⁶, las interpretaciones de la CE se han ceñido a lo estrictamente enunciado en el Tratado, sin haber tenido en cuenta la voluntad del legislador acerca del fomento de la participación democrática.

La aprobación de ese artículo I-47.4 del TCpE fue fundamental pese a que el proyecto de Constitución fracasara, porque el contenido del artículo recogido finalmente en el Tratado de Lisboa fue muy semejante y marcaría un claro precedente en la elaboración de la legislación. Como se avanzaba previamente, casi *in extremis*, en la última versión del proyecto de Tratado, Jurgen Meyer²⁷ y otros presentaron una enmienda donde se facultaba a los ciudadanos europeos para solicitar a la CE una propuesta legislativa. Esta enmienda reconocía el poder directo de los ciudadanos para proponer leyes. Dicha propuesta fue asumida finalmente en el Título VI relativo a la vida democrática de la Unión, I-47.4 TCpE y quedaría de la siguiente forma:

«*Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la*

²⁵ BILBAO UBILLOS, JM., *op.cit.* p. 53.

²⁶ Ver referencia sobre el rechazo de la CE a la ICE sobre la TTIP.

²⁷ CUESTA-LÓPEZ, V., «A preliminary», *op.cit.*, p. 6.

iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución. La ley europea establecerá las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones necesarios para la presentación de esta iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos que la presenten».

En las líneas anteriores llama la atención que junto a la reiteración de la democracia representativa como único funcionamiento posible de la Unión, se suscribe que la iniciativa queda supeditada en todo momento a la decisión discrecional de la CE. Y digo discrecional, pero no justificada, porque al comparar el susodicho artículo de la TCpE con el presente artículo recogido en el art. 11.4 del TUE, a diferencia del texto que nunca llegó a entrar en vigor, no se especificaba que el rechazo a la iniciativa ciudadana tuviera que ser motivado.

Además, el artículo recogido en el Proyecto de Constitución, como el actual, no ofrecía ninguna especificación sobre la modalidad de aplicación. No se especifica la temática, ni las condiciones de uso, ni el formato de su presentación, ni qué se considera un «número mínimo de Estados miembros». Según el texto, el único prerrequisito es que un millón de ciudadanos presente una propuesta de acto jurídico. En cambio, sí que se especificaba que, la distribución de las firmas debía seguir un patrón de distribución territorial para asegurar la transnacionalidad de las propuestas; aunque nada más se añadía sobre si la proveniencia de las firmas debería seguir un modelo porcentual o de números absolutos.

Con todo, pese a pequeñas diferencias, la semejanza del articulado constitucional con el actual Reglamento de la ICE es innegable. Más allá de la similitud del redactado, comparten también la ausencia de limitación temática (aunque sí existe la más general de enmarcarse en las competencias de la CE), el número del millón de ciudadano, el mínimo de Estados representativos, la necesidad que sean nacionales (y no residentes) de un Estado miembro o la ausencia de un formato jurídico por el que se debía detallar las condiciones de aplicación de la iniciativa ciudadana. Como el actual, aquél era un artículo que dejaba al legislador la concreción posterior del desarrollo de la normativa.

4.3 RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO DE 2009

Lo que sucede entre el TCpE y la resolución del PE a la que nos referimos es conocido: fracasa el TCpE por el no de los referéndums celebrados en

Francia y Holanda y, en cambio, se aprueba el Tratado de Lisboa, el cual recogería ligeramente modificada la propuesta de ICE de su predecesora. El Parlamento Europeo adoptó entonces una resolución con el objetivo de influir en la futura propuesta legislativa que lanzaría la CE un par de meses después: se trata de la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, por el que se solicita a la CE que presente una propuesta de Reglamento del parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana (2008/2169(INI)).

La Resolución pedía a la CE que presentara un acto jurídico para poder aplicar el art. 11.4 del TUE y recordaba que el acto legislativo se establecería con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (art. 24.1 TFUE). Esa misma resolución que recordaba la equiparación de los derechos entre el PE, el Consejo y los ciudadanos destacaba que el derecho de iniciativa no era lo mismo que el derecho de petición.

Entre los elementos destacados, la Resolución de 2009 establecería ya las bases para la nueva norma:

– El Número mínimo de Estados miembros: El «*número significativo de Estados miembros*» al que se refería el art. 11. 4 del TUE debía interpretarse con arreglo a las otras disposiciones del Tratado «*con el fin de evitar interpretaciones contradictorias*»²⁸. A título indicativo, se hacía referencia al art. 76 del TFUE con una posible guía para determinar la cantidad de «*una cuarta parte de los estados miembros*»²⁹ en clara referencia a la futura legislación.

– La Edad mínima de los participantes: el punto en cuestión se dejaba abierto si bien se destacaba la necesidad de promover la vida democrática de la Unión evitando al mismo tiempo las contradicciones de edad de voto entre países, elecciones y participación.

– Sobre los Procedimientos: la resolución establecía los criterios (que ya incluía el art. 11.4) sobre la posibilidad de declarar inadmisibles una iniciativa. Además, y por primera vez, un texto institucional mencionaba las cinco fases en las que debía dividirse la ICE: registro de la iniciativa, recogida de firmas, presentación de la iniciativa, declaración de la CE acerca de su posición y verificación de que el acto legislativo solicitado fuese conforme a los Tratados³⁰.

²⁸ Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, por el que se solicita a la CE que presente una propuesta de Reglamento del parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana, *op.cit.*, p. 2.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, p.3.

– La Responsabilidad de los organizadores: si bien no se hacía referencia todavía al establecimiento de una audiencia pública, sí que se daba cuenta de la necesidad de que los organizadores tendrían que responder del procedimiento de la iniciativa y declarar las contribuciones fiscales que recibieran como apoyo.

4.4 LIBRO VERDE

Los Libros verdes son documentos publicados por la CE para estimular la discusión sobre ciertos temas a nivel europeo. Las contribuciones de las partes interesadas suelen servir de guía a la CE para sus propuestas legislativas.

Después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en enero de 2010, primero la Presidencia española y luego la Presidencia belga espolearon la conclusión del Reglamento de la ICE. Sin embargo, nada pudieron hacer hasta la constitución del nuevo colegio de comisarios que, tras el rechazo de Barroso por el Parlamento en julio de 2009, retrasó su entrada en funciones y, en consecuencia, toda la actividad legislativa de la Unión.

Previendo el retraso de la iniciativa legislativa, e impulsada por la Presidencia sueca, la Comisión lanzó la consulta pública el 11 de noviembre de 2009³¹. Durante más de dos meses, la CE recogió las propuestas de las partes interesadas: asociaciones, grupos de interés y ciudadanos a título individual.

La consulta, que se cerró el 31 de enero de 2010, generó 323 respuestas^{32, 33} (329 según Bilbao Ubillos)³⁴: 159 fueron propuestas por ciudadanos individuales, 133 por organizaciones y 31 por autoridades públicas³⁵. Los resultados mostraron el gran interés que había despertado la redacción de la normativa sobre la ICE. Una característica común en la mayoría de las demandas fue que la ICE debía ser un instrumento de participación fácil, comprensible y, sobre todo, accesible³⁶.

³¹ Comisión Europea, Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea, COM(2009) 622 final, Bruselas 11 de noviembre 2009, disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/citizens_summary_fr.pdf, 24 de septiembre 2012.

³² Enunciado por Maroš Šefčovič el 22 de febrero en la audiencia pública. Comisión europea, Audiencia pública de 22 de febrero 2010, Programa disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_es.htm, 24 de septiembre 2013.

³³ Comisión Europea, Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea, *op.cit.*

³⁴ BILBAO UBILLOS, J. M., *op.cit.*, p. 57

³⁵ «Dentro del plazo establecido se recibieron 329 respuestas. De ellas, 160 ciudadanos individuales interesados, 133 de organizaciones y 36 de autoridades públicas», *Ibid.*

³⁶ Comisión Europea, SEC (2010) 370 acompañando a la COM (2010) 119 final, p. 2.

La consulta pública, fruto de las contribuciones de los ciudadanos y organizaciones, deja entrever las futuras líneas de discusión y controversia de la iniciativa legislativa. Algunas de las propuestas ya apuntaban lo más destacado que sería objeto de discusión en las futuras negociaciones institucionales. Entre ellas, se cuentan las siguientes:

– El número mínimo de Estados de donde provienen los firmantes. Sorprendentemente, y como excepción, este apartado no fue de los más discutidos y, en general, fue más aplaudida la proporción de 1/3, el mismo que propondría la CE en el proyecto legislativo. Con el mismo éxito, también fue presentada la propuesta de 1/4 cifra que sería finalmente recogida en el Reglamento. En cambio, apenas fueron las sugerencias que establecían la proporción en 1/5, cantidad que defendería el PE en un principio.

– El número mínimo de personas firmantes por país. En la consulta pública hubo acuerdo en que una cantidad absoluta sería injusta porque no atendía a las distintas poblaciones de los Estados miembros. Entre las propuestas, ya aparecía el 0,2 % de la población respectiva de cada país. En todo caso, hubo acuerdo sobre la necesidad de establecer una cantidad proporcionalmente degresiva con un mínimo de personas firmantes por país. Como especificaré más adelante, fueron muchas las sugerencias en la consulta pública que denunciaron el filtro añadido del 0,2%, otros que presentaron un filtro aún menor 0,1% e incluso un sistema de escala móvil.

– La edad mínima legal de participación. En la consulta hubieron dos posiciones mayoritarias: aquellos que querían reducir la edad de participación a los 16 años y aquellos que consideraban más adecuado fijar la participación en el umbral de las elecciones europeas.

– Admisibilidad³⁷. En cuanto a este punto, hubo opiniones divergentes. Por una parte, los detractores de un control de admisibilidad previo arguyeron que generaría un derroche de recursos y frustración entre la población. Además, existían dudas sobre quién debía ejercer ese control *ex ante* (la CE, un órgano externo, etc.). En la otra parte de la balanza, se hallaban aquéllos que lo defendían para impedir que se presentaran iniciativas contrarias a los valores de la Unión. Aunque por esta misma razón, se encontraban aquellos que argumentaban que precisamente lo anterior anularía la capacidad de la iniciativa ciudadana para crear un estado de opinión, un debate público auténtico.

– La forma que debía adoptar la presentación de una iniciativa. La mayoría de las partes interesadas optaron porque no hubiese ninguna restricción

³⁷ BILBAO UBILLOS, J. M., *op.cit.*, p. 68.

en el formato de la iniciativa. Con todo, también fueron numerosos los que invitaron a la CE a presentar un formulario en el que se pudiera establecer de manera clara el objetivo de la iniciativa.

– Las reglas relativas a la recolección, verificación y autenticación de las firmas. En su mayoría, los participantes mostraron su acuerdo sobre la necesidad de establecer un procedimiento para verificar y controlar las firmas. Además, coincidieron también en que ello debería constituir un proceso uniforme en todos los Estados miembros de la UE. Sobre el procedimiento, muchas iniciativas coincidieron en la canalización *online* de la recolección de firmas.

– El tiempo límite para la colección de los apoyos. Las propuestas oscilaron entre los 6 meses y los 18 meses. En general, hubo consenso sobre la necesidad de establecer una delimitación temporal para la recogida de firmas. Aunque pueda sorprendernos desde una perspectiva española, el hecho es que existen casos, como Portugal, en los que no se considera un límite temporal a la recolección de las firmas.

– El método de registro oficial de las iniciativas. Por encima de todo, quedó patente la conveniencia que supondría el registro *online* de las propuestas.

– Las reglas en materia de transparencia y financiación aplicables a los organizadores. Se pidió transparencia por las dos partes: organizadores e instituciones durante todo el proceso de la iniciativa. Respecto a la financiación, algunos mostraron su desconfianza respecto a las contribuciones privadas. Como solución se propuso la declaración de las aportaciones pecuniarias de las iniciativas.

– El examen de las iniciativas por parte de la CE. Muchos de los participantes en la consulta coincidieron en que 6 meses era tiempo suficiente para que la CE pudiera examinar si las ICE se ajustaban a derecho.

Solo días más tarde, tras cerrar la consulta el último día de enero de 2010, la CE presentó el Libro Verde de la Comisión.

De la consulta, vale la pena hacer un inciso y subrayar la escasa presencia española en general³⁸. Particularmente, la escasa presencia de propuestas provenientes de asociaciones civiles, de organizaciones privadas, y, menos aún, contribuciones provenientes de las autoridades públicas españolas. Las exiguas contribuciones hispanas reflejan esa tradición de desentendimiento de las instancias públicas españolas respecto al acervo comunitario.

³⁸ BILBAO UBILLOS, J. M., *op.cit.*, p. 57

4.5 LA AUDIENCIA PÚBLICA DEL 22 DE FEBRERO

El 22 de febrero la CE organizó una audiencia pública³⁹ con las partes interesadas que habían participado en la consulta. La audiencia pública era la primera presentación oficial del proyecto que desembocaría en la ICE y la señal de que las instituciones iban en serio. Como referente, la audiencia fue transmitida por Internet y, para la ocasión, se invitó a los siguientes oradores para representar a las instituciones:

- Maroš Šefčovič, Vicepresidente de la CE y Comisario de Relaciones Interinstitucionales y Administración.
- Diego López Garrido, Secretario de Estado para la Unión Europea y Representante del Consejo en el periodo de la Presidencia española.
- Gerald Häfner, Miembro del PE del Grupo de los Verdes y coponente de la ICE en la comisión PETI

En todo momento, en el transcurso de las negociaciones sobre la ICE, ninguna de las instituciones base de la UE quisieron quedar al margen de la redacción del Reglamento. Todos fueron conscientes de la publicidad positiva que reportaría la aprobación del Reglamento regulador de la ICE y todas las instituciones quisieron beneficiarse que la eventual aprobación de la ICE les reportaría. Además, el Consejo y la CE fueron conscientes en todo momento de que habría que limitar la ICE si querían preservar el equilibrio institucional. Sobre todo, la CE, quien gozando de la exclusiva de la propuesta legislativa, luchó por preservar la posición dominante que le otorga el monopolio de la iniciativa.

En aquella ocasión, la CE reafirmó que el instrumento de participación ciudadana debía ser de fácil acceso y comprensible para los ciudadanos, pero añadió que ello debía estar sujeto a la posibilidad de control. Este control debía ejercerse de dos formas. En primer lugar, se ejercería mediante la comprobación de las firmas. El segundo control, y más importante, correspondía a la admisibilidad a trámite. Para evitar la frustración que conllevaría el rechazo de la iniciativa una vez alcanzado el millón de firmas del Tratado, la CE proponía un control *ex ante* de la futura ICE.

Además, consciente de ser una institución europea señaló que las normas debían ser comunes en todos los Estados miembros por lo que el principio de subsidiariedad no podía desvirtuar el sentido último de la ICE. En otras palabras, pese al reconocimiento de las experiencias nacionales, debía existir una

³⁹ Comisión Europea, audiencia pública de 22 de febrero 2010, *op. cit.*

normativa a nivel europeo común a todos. La CE ya había presentado sus principios infranqueables y asentado sus bases legislativas para el futuro Reglamento.

El Consejo, representado en la figura de López Garrido, destacó la prioridad que suponía la aprobación de la ICE para la Presidencia española. Como representante del Consejo durante el semestre de la Presidencia española, anunció además, que se aprobaría antes de la conclusión de la misma. Más tarde se comprobaría que dicha ambición no pudo ser satisfecha, pese al esmero que la Presidencia española destinó a la conclusión del Reglamento: el tiempo jugó en su contra. En su discurso coincidió con la CE en la imposición de ciertos límites para preservar el orden y la estabilidad. De nuevo, el recelo de J. S. Mill a la dictadura de la mayoría ejercida de forma directa sobrevolaba el planteamiento del Consejo. López Garrido también mostró su acuerdo para instaurar una admisibilidad previa expresada en los mismos términos que había planteado la CE.

Además, siguiendo la norma romana de lo válido no es viciado por lo inválido, *utile per inutile non vitiatur*, el Consejo no descartaba utilizar la ICE como un fondo de ideas para promover nuevas políticas, sin ser ésta una ICE. Es decir, podría rechazarse una ICE que no se adecuara a los criterios impuestos, pero salvando la parte que se considerara útil para la redacción de una nueva normativa.

Desde un principio, el punto de discrepancia entre el Consejo y la CE, era la posibilidad de que la normativa comunitaria admitiera la preservación de ciertas diferencias en el Reglamento, que respondieran a las especificidades de los Estados miembros. El Consejo ambicionaba que la norma europea remitiera el ejercicio al ámbito nacional, aplicando las normas estatales, mientras que la CE defendía una mayor homogeneización a nivel europeo. Como se verá posteriormente, al final se acabaría imponiendo la visión del Consejo de la normativa en cuanto al respecto por las particularidades nacionales.

En sus discursos y como se verá posteriormente en las negociaciones, el Consejo quiso dejar claro que la ICE no era ni un proceso electoral ni una actividad institucional⁴⁰. Con esta mención, se referían al título III del TUE cuyo articulado aclara que el proceso legislativo pertenece en exclusiva a las instituciones de la UE. Esta referencia se añadiría a otras expresiones provenientes de las instituciones europeas que declaraban y protegían el regente equilibrio

⁴⁰ Comisión Europea, Audiencia pública de 22 de febrero 2010, Programa disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/seue_lopez_garrido_es.pdf, 30 de junio de 2011.

institucional. En general, este discurso fue una constante en las intervenciones de la CE, del PE y del Consejo. Las tres instituciones europeas quisieron resaltar con declaraciones institucionales el predominio de la democracia representativa e incluir en el articulado jurídico la vinculación exclusiva entre proceso legislativo e instituciones europeas.

En la audiencia también participaron instituciones de los Estados miembros, representantes del Ombudsman europeo, oficinas regionales, representantes de las instituciones europeas (Comité de las Regiones, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social Europeo), asociaciones de apoyo a la democracia, expertos en organizar iniciativas ciudadanas a nivel regional o nacional, etc.

En la audiencia pública la CE⁴¹ ya defendió las grandes líneas de discusión que se repetirían a lo largo del proceso legislativo. Téngase en cuenta: el planteamiento de la ICE, las garantías de transparencia, el registro de la iniciativa, el tiempo para recoger firmas, la edad mínima de participación, el uso de mecanismos electrónicos, verificación y autenticación de las firmas y el número mínimo de estados entre otros.

4.6 PROPUESTA DE REGLAMENTO

La CE publicó la propuesta de Reglamento el último día del mes de marzo de 2010. La publicación de la normativa comunitaria tuvo una notable repercusión mediática. El nuevo Reglamento prometía, según algunos, revolucionar las bases democráticas del sistema o, al menos, pretendía introducir un nuevo actor en el entramado institucional del proceder legislativo de la Unión

La propuesta de Reglamento⁴² se puede resumir en los siguientes puntos:

– El número mínimo de Estados de donde provienen los firmantes. En su art. 7 del Reglamento, la CE se decantó por la proporción de 1/3 de acuerdo a lo que establecía algún otro articulado de los Tratados y que se referían a una «mayoría suficiente». Con la proporción de 1/3 de los Estados miembros tenían en mente nueve de los Estados miembros. Entre otros se utiliza esta cantidad para determinar el umbral de la cooperación reforzada (art. 20

⁴¹ Comisión Europea, Intervención de Nymand-Christensen, J., Director de Asuntos Institucionales, Secretario General, 22 de febrero 2010, disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_es.htm, 24 de septiembre 2013.

⁴² Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, Comunicación 2010 (final) 119.

TUE). En opinión de algunos expertos⁴³ la perspectiva de un tercio era exagerada por parte de la CE y se refirió solo a una posición negociadora para evitar el 1/5 que pediría el Parlamento Europeo. Con el tercio requerido en la propuesta de Reglamento, la CE no previó el gran coste que conllevaba fijar el número mínimo de Estados a nueve. De hecho, si bien el millón de ciudadanos establecido en el Tratado no es precisamente una cifra difícil de subyugar, el requisito más restrictivo de la ICE se puede hallar en este punto ya que no es fácil conseguir la traducción y la organización de una iniciativa en 9 países distintos.

- El número de firmantes por país. A partir del cálculo matemático, la CE determinó que fijar el umbral en el 0,2 % de la población de cada país era una solución proporcionalmente degresiva y políticamente justa.

- Edad mínima: la CE prefirió ser conservadora sobre este punto y configuró la edad legal en la edad de voto establecida por los países en las elecciones al Parlamento Europeo.

- La forma que debía adoptar la presentación de una iniciativa. Sobre la forma en que una ICE debe ser presentada, la CE prefirió no establecer un formulario de requisitos *ex ante* que limitara la presentación de las iniciativas. En este aspecto, la CE siguió la opinión de la mayoría de las partes interesadas que habían tomado parte en la consulta pública.

- Las reglas de recolección, verificación y autenticación de firmas. El Reglamento responsabiliza a las autoridades nacionales de los Estados miembros de la verificación de las firmas, cuyo control a nivel comunitario se ejercería siguiendo un muestreo aleatorio.

- Periodo de colección de firmas. El Reglamento fija en 12 meses el plazo que tienen los organizadores para recoger los apoyos.

- El método de registro oficial de las iniciativas. La CE se decantó por la dualidad: los organizadores podrían presentar sus iniciativas en formato papel o en formato electrónico a través de la red. También la CE vio las posibilidades que ofrecía la red como alternativa. Esta posibilidad reforzaba el *e-government* y, por tanto, la posibilidad de romper con el centralismo político que articula el triángulo institucional de la Unión.

- Las reglas en materia de transparencia y financiación aplicables a los organizadores. Se pidió transparencia a las dos partes (a organizadores y a instituciones) durante todo el proceso de la iniciativa. Sin embargo, sobre la financiación, el Reglamento no limitaba las contribuciones a la organización de la iniciativa ni preveía financiación pública.

⁴³ BOUZA GARCÍA, L., «Anticipating», *op. cit.*, p. 35.

– El plazo de respuesta de la CE. La propuesta de Reglamento fijaba el plazo en 4 meses.

– Respecto a la traducción de las iniciativas, la CE responsabilizó a los organizadores y a los Estados miembros de la publicación y traducción de las propuestas legislativas a los distintos idiomas de la Unión. Nada se dice de las lenguas no oficiales de la UE, pero sí reconocidas como tales en sus distintos territorios nacionales (luxemburgués, vasco, etc.).

– Admisibilidad. He aquí uno de los puntos más polémicos. La CE defendió con esmero este punto que, sin embargo, acabaría decayendo en el curso de las negociaciones. La CE apostó desde un principio por un control sobre la admisibilidad después de llegar a un tercio (aproximadamente) de las firmas recolectadas. La CE estableció el número en 300.000 firmas. Una de las razones que motivaron un control previo de admisibilidad era el temor despertado en el ejecutivo comunitario a que la iniciativa fuera apoyada por un millón de personas para que, posteriormente, por cuestiones legales, la CE se viera abocada a su rechazo, ocasionando un enorme desperdicio de esfuerzo, dinero y, sobre todo, desprestigio político. ¿Cómo denegar la admisión de una iniciativa cuando ésta ha sido previamente apoyada por un millón de ciudadanos?

Otra cuestión que se deja abierta es por qué la CE decidió inscribir el límite en 300.000 como cifra representativa. ¿Por qué 300.000? Más aún, ¿por qué el control de admisibilidad no se hace al principio, antes de iniciar la colecta de firmas? La CE arguyó⁴⁴ que la idea de hacer un control a partir de 300.000 firmas era para no impedir que se creara un debate a nivel comunitario. El lanzamiento de una iniciativa, exitosa o no, favorecería un debate público europeo y cumpliendo, por lo tanto, uno de los objetivos de la iniciativa. Al mismo tiempo, la cifra de 300.000 firmantes permitía a la CE hacerse una idea de si la iniciativa tenía posibilidad de prosperar.

Algunos miembros del PE mostrarían su desacuerdo con este punto, escépticos a las bondades del debate público y plantearon la posibilidad de que ese intercambio de opiniones se hiciera sobre la reducción de derechos fundamentales. Dicho de otro modo ¿qué pasaría si se inicia un debate xenófobo y se crea un debate en contra de los derechos básicos de la Unión? ¿También quería la CE promover un debate público acerca de ello? ¿Sin ningún tipo de control?

– La cláusula de revisión. En su propuesta, la Comisión estableció 5 años para la revisión de la normativa referente a la ICE. Dada la ausencia de

⁴⁴ Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana. Comunicación 2010 (final) 119, *op. cit.*, p. 6.

experiencia paneuropea en la organización de una ICE, la CE creyó conveniente hacer una evaluación de la implementación del Reglamento pasado un lustro.

Como se verá más adelante, el periodo quinquenal pareció demasiado para el resto de legisladores que acabaron, precisamente por la falta de experiencia a nivel europeo, adoptando tres años como el periodo en que revisarían el Reglamento.

– Definición de los actores de la ICE. Surgieron divergencias notables en las nomenclaturas. La diferencia en el concepto de «iniciativa ciudadana» se refirió exclusivamente a la proporción del apoyo de donde provenían las firmas (1/3). En cambio, la modificación sustancial la sufrió el vocablo de «organizadores». En su primera exposición, el concepto englobaba a personas físicas y jurídicas, mientras que en su versión final, el término llevaría en su indefinición el resultado de las luchas internas provocadas por las negociaciones. En cualquier caso, el objetivo inicial de la CE era que, no solo una persona física, sino también una persona jurídica pudiera ser promotora de la ICE.

– La CE estableció el criterio de «nacionalidad» por encima de «residente» para tomar parte en la iniciativa. Como ya se ha comentado, llama particularmente la atención la exclusión de los residentes pero no nacionales del derecho de iniciativa legislativa. Mientras que el derecho de petición reconoce el derecho a reclamar a aquellos individuos que residan o que tengan su domicilio fiscal en un Estado miembro de la UE, la ICE limita la participación a los nacionales, excluyendo a los residentes tomar parte.

El balance general de la propuesta de Reglamento tiene elementos ambivalentes. Mientras que por una parte contiene disposiciones que permiten albergar la esperanza de una ICE fuerte y abierta; por otra parte, recoge elementos que dificultan la aplicación y expansión de la ICE como un mecanismo auténticamente al alcance de los ciudadanos. Cabe destacar algunos de los puntos más positivos de la propuesta de Reglamento:

– La recolección de las firmas se hace de manera libre. No existe, como se puede observar en otros ordenamientos jurídicos, un requerimiento específico, la necesidad de terceros o acudir a una oficina pública para estampar la firma. (art. 5 y 6 de la propuesta de Reglamento).

– La verificación de las firmas se hace mediante un muestreo aleatorio lo que permite acelerar el proceso (art. 9).

– Los anexos (la declaración de apoyo, la presentación de declaraciones de apoyo, declaraciones válidas de apoyo) que se incluyen en la propuesta

son una guía excelente para los organizadores y los ciudadanos. Esta accesibilidad y fácil comprensión para la puesta en marcha del proceso queda reflejada también en la propuesta de disposición de una página web aclarativa para los potenciales organizadores. A esto, además se añade la facilidad en cuanto a transparencia y aceleración del proceso. El anexo II particularmente, añade claridad al introducir el número mínimo de firmar requerido en cada Estado miembro para poder presentar la iniciativa. Esta escala variable (que sigue la proporcionalidad decreciente de la repartición de escaños en el PE) fija el número proporcional de ciudadanos que deben firmar la iniciativa en cada Estado (mayor en los Estados más poblados).

– La propuesta sitúa en un plano diferenciado la recogida de la firma electrónica. Siguiendo la tendencia a nivel comparado, la CE captó la importancia de utilizar los medios digitales para promocionar la ICE y, sobre todo, para la recogida de firmas electrónicas. Este artículo 19 estaba muy poco definido lo que posteriormente ha dado problemas en la puesta a punto del software libre para la recolección de las firmas.

– El periodo de la recogida de firmas. Si bien posteriormente hubieron posiciones que defendieron una expansión del tiempo para la recolección de firmas a 18 meses (como en Suiza), la concreción de 12 meses la sitúa por encima de la media de otros Estados. En opinión de algunos de los que defendieron el año y medio para la recogida de firmas, la ampliación del periodo a 18 meses responde a la complejidad particular que supone coordinar una iniciativa en un territorio tan extenso y con más de 500 millones de habitantes. Es cierto que la CE podría haber ensanchado el periodo de recogida de firmas, pero un año a nivel comparado, no puede juzgarse, al menos, de restringido.

– El uso de la iniciativa a partir de la propuesta de la CE es sencillo y comprensible para el ciudadano. El procedimiento no consta de infinitos pasos sino que se limita a establecer las bases para cada estadio del proceso y deja a los organizadores determinar las características: el formato de la recogida de firmas, el lugar donde tiene que ocurrir, la presentación de la iniciativa, las traducciones, etc.

Por otro lado, la propuesta de Reglamento de la CE contiene algunas disposiciones que apuntan a una limitación del uso de la ICE:

– La edad de participación. Fijada ésta en la misma de las elecciones de los Estados miembros, la edad de participación podría haber sido reducida a 16 años para ampliar el número de ciudadanos con derecho a firma. Así como han hecho Austria o Cataluña, cuyas experiencias han sido positivas en cuanto a la

promoción participativa. La CE optó por restringir el uso a la edad de 18 años (edad de participación electoral salvo en Austria).

– Otro elemento restrictivo de la participación ciudadana fue limitar la firma a los nacionales de los Estados, impidiendo que aquellos no nacionales pero sí residentes, pudieran participar en la organización y firma de una ICE. Esto reducía considerablemente la apertura de la ICE al público y cerraba de golpe la posibilidad de nuevas iniciativas que cubrieran las opciones de los residentes que no son nacionales de ningún Estado miembro. En defensa de esta posición, la CE aludió al hecho de que en la mayoría de los miembros europeos la participación electoral se restringe a los nacionales y, en consecuencia, esgrimieron que hubiera sido incoherente que los Estados miembros hubieran votado en el Consejo lo que en sus territorios soberanos no autorizan.

– El umbral de participación. El artículo 20 recogía una de las preocupaciones del público: ¿cuál sería ese «número significativo de Estados miembros» que alegraría la CE? El tercio de los Estados propuestos de partida, correspondiente a nueve Estados, es un requisito considerablemente alto, que sorprendió a los expertos, los cuales razonaron la proposición dentro de una estrategia negociadora por parte de la CE. En cualquier caso, si la idea de la CE era establecer el umbral definitivo en 9 Estados, el resultado hubiera sido muy restrictivo para ejercer el derecho de iniciativa a nivel europeo.

– La admisibilidad previa. Sorprende también en la propuesta, no solo la cantidad de firmas obligadas para tramitar la propuesta (300.000), sino también que hubiera una admisibilidad previa en sí misma.

– Los requisitos que se piden en el Anexo III: el nombre, la dirección, la nacionalidad la fecha de nacimiento y números de identificación que difieren según el país. Estos datos podrían persuadir la participación de ciudadanos que, con una reducción de requisitos, estarían dispuestos a plasmar su firma.

– La traducción de las iniciativas a las lenguas oficiales de la Unión se deja en manos de los organizadores. Esto implica la disponibilidad de unos recursos que no siempre el comité organizador tiene a disposición. Además, sobre las lenguas no oficiales no se pronuncia.

– La CE no prevé en la propuesta de Reglamento una ampliación acorde con los recursos humanos y financieros que conlleva la introducción de un instrumento de la envergadura de la ICE.

– En el marco de la escasez de personal y recursos financieros que afectan a la CE, ésta tampoco prevé destinar una ayuda económica pública para la organización de las iniciativas, como por ejemplo sí prevé España. Por otra parte, la ayuda financiera prevista para los organizadores adolece de obstruc-

cionismo al remitirse a la propuesta al Reglamento de los partidos políticos, cuya revisión se concluyó en abril de 2014⁴⁵.

– La ausencia notable de incluir una cláusula que obligue a la CE a considerar las propuestas que hayan alcanzado el millón de firmas. La seguridad jurídica obligaba de alguna manera a la CE a dar no solo una respuesta motivada, sino a ofrecer una alternativa a aquellas iniciativas que, habiendo alcanzado el mínimo de firmas establecido en los Tratados, no fueran a tramitarse por consideraciones jurídico-políticas.

– Si 12 meses ha sido considerado previamente como un punto a favor la participación ciudadana, también puede aducirse que un año para la recogida de firmas tras un periodo inicial de prueba, un territorio extenso, un sistema político *sui generis*, una población que supera los 500 millones de habitantes y la falta de tradición en algunos países de este instrumento, es como mínimo, muy riguroso. Por esta razón, la CE podría haberse mostrado más flexible y haber ampliado el plazo a 18 meses.

– La propuesta de ICE que presenta la CE estaba sorprendentemente carente de apoyo institucional en cuanto a la financiación y remitiendo a una ley de los Partidos políticos dejaba huérfana de subvención pública a la organización de la iniciativa ciudadana. Esta falta de sostén institucional que se enmarca en la tradición de los últimos tiempos de prohibir jurisprudencialmente el uso de dinero público por las autoridades públicas⁴⁶, abre la puerta a la influencia de las grandes corporaciones que pueden gastar más o menos financiación privada en la persecución de intereses privados⁴⁷.

– Finalmente, la cláusula de revisión establecida en 5 años parece optimista e impide hacer una crítica a tiempo del mecanismo de iniciativa ciudadana para la cual se deberían incorporar cambios considerados necesarios, fruto de la experiencia empírica. En realidad, la propuesta de la CE estaba blindando algunos cambios que podrían comprometer el trabajo de la CE.

⁴⁵ Acuerdo alcanzado el 6 de marzo de 2014 entre PE y Consejo en trilogos que fija la cantidad en 18.000 euros. Informe aprobado en la sesión plenaria de abril de 2014 en la que se ratifica el acuerdo alcanzado.

⁴⁶ Véase la situación en Italia. Today, <http://www.today.it/politica/abolito-finanziamento-pubblico-partiti-letta.html>, 23 de enero 2014 o Repubblica, http://www.repubblica.it/politica/2013/12/13/news/finanziamento_pubblico_ai_partiti_oggi_il_governo_vota_l_abolizione-73480292/, 23 de enero 2014, o Governo italiano, <http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=74110>, 13 de diciembre 2013.

⁴⁷ En Irlanda no existe un control exhaustivo sobre la fuente de ingresos de las campañas de referéndum. Curiosamente, tanto en la campaña sobre los derechos de los niños (2012) como en el primer referéndum sobre el Tratado de Lisboa (2008) la aportación financiera de multimillonarios fue clave para decantar el resultado de ambos referéndums a su favor. SÁENZ ROYO, E., *op. cit.* p. 23.

La propuesta de la CE supone, por tanto, un punto intermedio entre elementos restrictivos y aperturistas. La CE procedió a la presentación de una ICE permisiva cuyo límite estaba en el control que podía ejercer la CE en un momento posterior. Los límites en la propuesta del Reglamento los impone la CE: cuando una disposición ofrece una disposición aperturista más allá de lo que se inscribe en el Reglamento, el ejecutivo comunitario impone su potestad circunscribiendo los límites de la ICE a aquéllos que se manifiestan en el articulado normativo. Nada hay que quede implícito.

4.7 EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Pese a la discutida participación y el escepticismo acerca de la influencia de estos dos organismos en el proceso legislativo, el peso institucional de una reforma como la iniciativa ciudadana reforzó el papel de ambas, del Comité de las Regiones (CdR) y del Comité Económico y Social Europeo (CESE).

En el proceso de negociación, sus representantes se entrevistaron con responsables del Consejo y del Parlamento Europeo, y éste último les invitó a exponer sus conclusiones en una reunión de AFCO.

4.7.1 El Comité Económico y Social Europeo

El Comité Económico y Social lanzó su propuesta⁴⁸ el 7 de julio de 2010, un poco antes que el Comité de las Regiones. En su Dictamen, el CESE se refirió a los siguientes puntos:

– El CESE fue uno de los primeros en afirmar que el criterio de nacionalidad era insuficiente para participar en la consulta popular. En su opinión, el CESE se decantó por establecer la residencia como requisito para la participación.

– También, como otras contribuciones al proceso legislativo de la ICE, el CESE pidió que se pudiera utilizar el formato electrónico como vía canalizadora de las demandas. El organismo fue todavía más allá y pidió que la colección online se hiciera con un software libre.

⁴⁸ Comité Económico y Social Europeo, Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, SCO/001, 7 julio 2010.

– El número mínimo de Estados de donde provienen los firmantes. El CESE halló excesivo el tercio marcado por la CE y pidió reducir la proporción a 1/4.

– Respecto a la admisibilidad previa, el CESE estuvo de acuerdo con la propuesta de la CE. Sin embargo, consideraron que la cantidad inicial propuesta por el ejecutivo era excesiva y que ésta debía reducirse a 50.000 firmantes. Basaban su argumentación en la misma que argüía la CE cuando afirmaba que era difícil rechazar una iniciativa tras la recogida de un millón de firmas. El CESE consideraba que denegar una propuesta legislativa tras haber recogido 300.000 firmas, era una pérdida económica, un lastre de tiempo y, de nuevo, sobre todo, un problema de compromiso político. El CESE determinó que la admisibilidad, tal y como estaba planteada por la CE, era demasiado exigente. Por esta razón, pese a admitir la necesidad de un control previo, el CESE especificó que el examen *ex ante*, debería limitarse esencialmente al control de la unidad material, si existían indicios de difamación o si infringían los valores de la Unión.

– En la misma línea que subrayaría la comisión PETI del Parlamento Europeo, el CESE criticó el anexo 3, cuyo contenido versaba sobre los requisitos identificativos para poder firmar. De acuerdo con esta institución, los requisitos pedidos por la CE en su proyecto inicial eran exagerados y añadió que si realmente se quería fomentar la contribución del ciudadano, los criterios exigidos para estampar la firma deberían reducirse a lo estrictamente necesario. Esta preocupación por los datos sería una constante en todo el proceso.

– Periodo de colección de firmas. 12 meses pareció insuficiente al CESE quien apostó por extender el plazo a 18 meses.

– Una audiencia pública. Tras surgir la idea de organizar un fórum compuesto por ciudadanos, expertos y representantes institucionales, con carácter abierto, el CESE mostró rápidamente su entusiasmo. Sin duda, la organización de una audiencia pública daba acceso al CESE para influir en el proceso de la ICE más allá de sus opiniones y dictámenes. Si bien durante las negociaciones no se especificó quién tendría acceso a la audiencia pública así como tampoco se detallaron las modalidades de acceso, el CESE y, de la misma manera que el Comité de las Regiones, apoyaría la versión de una audiencia pública.

– Respecto a la traducción de las iniciativas se dispuso que la CE debería hacer un resumen de las iniciativas en todas las lenguas oficiales de la Unión. En otras palabras, la CE debía responsabilizarse de ofrecer las diferentes versiones idiomáticas a los ciudadanos. Si bien no se pronunciaron explíci-

tamente, la falta de precisión hacía suponer que se refería solo a las lenguas oficiales de la Unión.

Finalmente, del documento presentado por el CESE, cabe destacar la importancia que se dedica a la cooperación institucional. En el frágil y voluble equilibrio que dispone el ejercicio del poder, y en concreto, la redacción legislativa, el CESE destacaba la necesidad de la cooperación institucional que requiere la aplicación de la ICE. Con esta disposición apuntaba no sólo al futuro del CESE en una posible audiencia pública, sino también a la implicación que podrían tener sus propuestas en el proceso negociador.

Tras la propuesta de cooperación institucional se dilucida el reclamo de la redistribución del poder a nivel europeo. Esta demanda tradicional de los organismos del CESE y del CdR replantea el mecanismo constituyente, la reformulación de una estructura política cerrada, renovada con cada revisión de los Tratados. A diferencia de las tradiciones constitucionales de otros países, más cercanas en el tiempo, más bloqueadas, con mayorías difíciles de alcanzar para preservar la estabilidad constitucional, los Tratados se revisan cada poco tiempo. En esa brecha que deja la nueva redacción de los Tratados, el CESE y el CdR ven un resquicio para el aumento de su influencia o, al menos, para la toma en cuenta de sus opiniones. La aparición de la ICE y la posible alteración del orden constitucional europeo daba un motivo de esperanza a estos organismos: la aparición de un nuevo actor en el proceso legislativo dejaba la puerta abierta a una mayor participación futura de estos dos organismos, que pese a su sombra alargada, siguen quedando al margen de la toma efectiva de decisiones.

El CESE veía el desarrollo de la ICE como una oportunidad para representar un papel más importante en el desarrollo legislativo. De igual forma haría el Comité de las Regiones. La falta de inclusión de estos organismos en el marco de las negociaciones, el hecho de que sus demandas no sean vinculantes y desoírles no suponga ningún compromiso político ha creado frustraciones en estas dos instituciones intermedias, cuyas opiniones son, con demasiada frecuencia, ignoradas.

La cooperación interinstitucional es de forma inequívoca una demanda expresa del CESE que, más allá del interés personal representado en el ejercicio del poder, cuestiona también el sistema en el que se apoyan el PE, CE y Consejo para legislar. Ambas instituciones, el CdR y el CESE, ven a la ICE como una oportunidad histórica para romper el constreñido esquema gubernamental de ejecución de las decisiones. Este movimiento de ambas instituciones a favor de la ICE, a favor de una participación extensiva, encubre el cuestionamiento del sistema actual de repartición de competencias a nivel europeo.

4.7.2 El Comité de las Regiones

El otro organismo en el escalafón legislativo encargado de emitir una opinión sobre temas que le afectan es el Comité de las Regiones. En su 85.º pleno, los días 9 y 10 de junio de 2010, el CdR emitió un dictamen⁴⁹ sobre la iniciativa ciudadana.

Las propuestas del Comité de las Regiones fueron tempranas en el proceso legislativo y, tal vez por eso, fueron más escuchadas que en otras ocasiones. Además, dos hechos influyeron en esta influencia maximizada: por un lado, la importancia mediática atribuida a la ICE; por otro, que la posición inicial del CdR se asemejaba a la posición que adoptaba paralelamente el PE en sus debates. Tal fue la comunión entre ambos, que el PE justificó algunas de sus posiciones en el dictamen elaborado por el CdR e, incluso, llegarían a afirmar la influencia que había tenido el dictamen del CdR para formar la posición parlamentaria. En realidad, el PE hizo suyas las propuestas del CdR que confluían con su posición y deshechó aquéllas que no les convenía (como la referencia a la traducción de la ICE en las lenguas oficiales).

De las propuestas del CdR se destacan los puntos siguientes:

- El número mínimo de Estados miembros de donde provienen los firmantes. El CdR también apostó por fijar el umbral mínimo en 1/4.
- Edad mínima legal. El CdR optó por establecer la edad de participación en la misma de las elecciones al Parlamento Europeo.
- Para la autenticación de firmas, el CdR no quiso desligar a la CE de sus responsabilidades y pidió al ejecutivo comunitario que no se apartara del seguimiento durante todo el proceso, responsabilizándose en cada caso con el apoyo técnico necesario.
- Periodo de colección de firmas. Curiosamente, el dictamen del CdR nada dijo sobre el plazo que tenían los organizadores para recoger las firmas.
- El método de registro oficial de las iniciativas. La cámara regional europea apostó por el uso de la red como un mecanismo inalienable de la ICE. Esta insistencia no era en vano. El *e-government* es un requisito casi imprescindible de las administraciones deseosas de ejercer el principio de subsidiariedad. Las nuevas tecnologías permiten establecer lazos de conexión con el ciudadano que de otro modo no se podría. Esta visión de usar internet para acercar al ciudadano a su nivel de gobierno adecuado, auspiciado por el prin-

⁴⁹ Comité de las Regiones, Dictamen sobre el tema de la Iniciativa Ciudadana Europea, *op.cit.*

cipio de subsidiariedad, es garantía de capacidad de influencia del gobierno subnacional.

- Las reglas en materia de transparencia y financiación aplicables a los organizadores. La transparencia como un requisito ineludible del proceso de construcción de una ciudadanía europea.

- El plazo de respuesta de la CE. El dictamen reducía el plazo presentado por el ejecutivo a 2 meses.

- Admisibilidad. El CdR pidió que la admisibilidad se hiciera en la misma fase de registro, evitando así la frustración que supondría la colección de firmas y su posterior anulación. En vez de la doble admisibilidad, que por otra parte fue aplaudida por el CESE (reduciendo el umbral a 50.000), el CdR propuso juzgar la propuesta al inicio.

- Además de pronunciarse a favor de hacer el control en la misma fase de inscripción de la iniciativa, sí que quiso añadir criterios para la aceptación de una ICE: (1) que ésta respetara el principio de subsidiariedad y (2) los derechos humanos. Finalmente, como requisito, pidió que una ICE exitosa debía publicarse en el DOUE.

- Versiones lingüísticas de las iniciativas. Otra de las peticiones que difirieron de los otros legisladores fue la de prever fórmulas de ayuda para traducir la ICE a todas las lenguas de la UE, al menos la parte esencial de la misma. Esta formulación incluía las lenguas regionales no oficiales.

- Finalmente, y de la misma manera que había hecho el CESE, el CdR se refirió en su articulado a la posibilidad de que los entes regionales pudieran participar en el desarrollo de la ICE. En concreto, el CdR pidió que las autoridades regionales y locales deberían ser representadas en las audiencias cuyos asuntos afecten a sus competencias.

El 12 de julio de 2010, Anne-Marie Sigmund (CESE) y Luc Van den Brande (CdR) fueron invitados al PE, a la reunión de la comisión AFCO para que expusieran los dictámenes adoptados en sendos órganos. En su participación en la cámara, además de destacar los puntos principales de sus informes, ambos subrayaron la necesidad de crear un Infopoint interinstitucional no sólo para socorrer las incertidumbres que provocan los vacilantes inicios, sino también para ofrecer apoyo e información al ciudadano.

4.8 TRAMITACIÓN LEGISLATIVA EN EL PARLAMENTO EUROPEO

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la mayoría de los temas legislativos pasaron a formar parte del proceso de legislación ordinario;

lo que en la jerga comunitaria se llama el procedimiento de codecisión. El progresivo aumento de competencias del PE ha generalizado el uso del proceso legislativo ordinario: a partir de una propuesta de la CE (monopolio de iniciativa), ésta se adopta a partir del acuerdo entre el Consejo y el PE. La innovación que supone la entrada en vigor del nuevo Tratado es la generalización de su uso. ahora el proceso legislativo ordinario afecta a la mayoría de materias que son competencia comunitaria. «*La UE tiene distintos procedimientos legislativos según el asunto del que se trata. El Tratado de Lisboa establece como el proceso legislativo ordinario, el procedimiento de co-decisión, que sitúa al Consejo y al Parlamento Europeo en un plano de igualdad*»⁵⁰.

A continuación, se resume el proceso de adopción de decisiones en la UE bajo el procedimiento ordinario⁵¹ pero aplicado a la ICE, ya que del resultado de éste se pueden extraer conclusiones acerca de la posible influencia de la ICE y sus futuras irrigaciones en el marco institucional de la Unión. El proceso legislativo que se describe en los siguientes apartados ofrece una visión de cómo la ICE fue elaborada. Ahí donde existe un acuerdo unánime (por ejemplo, que no puede presentarse una ICE que implique una reforma de los Tratados) puede esperarse que no sufra cambios en los próximos años. Al contrario, aquellos puntos objeto de discordancia serán más sensibles al cambio. Estas modificaciones, además, pueden preverse más o menos fiables según se establezca la correlación de fuerzas en la fase legislativa. La ICE no es una excepción a los cuadros de formación normativa por lo que la reunión de apoyos en los puntos conflictivos será de vital importancia para consolidar los cambios en la futura modificación del Reglamento, como ya lo fueron para la aprobación del mismo. Estas distintas posiciones son expresiones naturales del pluralismo parlamentario y, como se afirma en documentos relativos al pluralismo⁵², forman parte de la lógica política y la oposición política propios de un régimen democrático.

En primer lugar, la Comisión Europea adopta colegiadamente una propuesta legislativa tras un proceso de consulta interno (servicio jurídico, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones) y externo (análisis de impacto, Libro Verde, comité de expertos). Una vez lanzada la propuesta, ésta es presentada al Consejo y al Parlamento para su aprobación.

⁵⁰ Presidencia española, *op. cit.*, <http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/es/unioneuropea/tomadecisiones/index.html>, 24 de febrero de 2010.

⁵¹ Presidencia española, <http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/es/unioneuropea/tomadecisiones/index.html>, 24 de febrero de 2010.

⁵² TENORIO, P., «Proceso penal y doctrinal del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 80, Mayo/Agosto 2007.

En un proceso sincrónico pero de forma individual, el Parlamento y el Consejo examinan la propuesta por separado. El Consejo considera la propuesta primero en sus grupos de trabajo y, posteriormente, en el Comité de los representantes permanentes (Coreper) de los Estados miembros en Bruselas.

Por su lado, el Parlamento se encarga de examinar la propuesta de la CE en el marco de la comisión competente. En este caso particular se hizo mediante el uso del artículo 54 del Reglamento del PE (comisiones asociadas)⁵³.

⁵³ El art. 54 permite que una o más comisiones, además de la principal, elaboren conjuntamente la legislación porque tienen competencias compartidas sobre un tema. Parlamento Europeo, Reglamento del Parlamento Europeo, Procedimiento de comisiones asociadas, disponible en:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20130701+RULE-050+DOC+XML+V0//ES&language=ES&navigationBar=YES>, 20 de julio de 2013.

Artículo 54: Procedimiento de comisiones asociadas

Cuando se someta a la Conferencia de Presidentes una cuestión de competencias de conformidad con el apartado 2 del artículo 201 o con el artículo 52, y la Conferencia de Presidentes, sobre la base del anexo VI, considere que un asunto incide de modo casi igual en el ámbito de competencias de dos o más comisiones o que diferentes partes de un asunto inciden en el ámbito de competencias de dos o más comisiones, se aplicará el artículo 53 con las disposiciones adicionales siguientes:

- las comisiones interesadas establecerán de común acuerdo el calendario;
- los ponentes interesados se mantendrán mutuamente informados y tratarán de alcanzar un acuerdo sobre los textos que van a proponer a sus comisiones y sobre su posición en relación con las enmiendas;
- los presidentes y los ponentes interesados determinarán de forma conjunta las partes del texto que inciden en sus competencias exclusivas o comunes y se pondrán de acuerdo sobre los aspectos concretos de su cooperación. En caso de desacuerdo en la delimitación de competencias, se remitirá la cuestión, a petición de una de las comisiones interesadas, a la Conferencia de Presidentes, la cual podrá resolver sobre la cuestión de las competencias respectivas o decidir la aplicación del procedimiento de reuniones conjuntas de comisiones, de conformidad con el artículo 55; el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 201, se aplicará *mutatis mutandis*;
- la comisión competente para el fondo aceptará, sin someterlas a votación, las enmiendas de una comisión asociada cuando éstas afecten a asuntos que sean competencia exclusiva de la comisión asociada. Si la comisión competente para el fondo rechaza enmiendas relativas a asuntos que sean competencia común de dicha comisión y de la comisión asociada, esta última podrá presentar dichas enmiendas directamente en el Pleno;
- en caso de que se aplique a la propuesta el procedimiento de conciliación, formarán parte de la delegación del Parlamento los ponentes de todas las comisiones asociadas.

El texto del presente artículo no prevé ninguna limitación de su ámbito de aplicación. Serán admisibles las solicitudes de aplicación del procedimiento de comisiones asociadas referentes a informes no legislativos basados en el apartado 1 del artículo 52 y en los apartados 1 y 2 del artículo 132.

El procedimiento de comisiones asociadas recogido en el presente artículo no puede aplicarse a la recomendación que apruebe la comisión competente de conformidad con el artículo 99.

La decisión de la Conferencia de Presidentes de aplicar el procedimiento de comisiones asociadas se aplicará a todas las fases del procedimiento en cuestión.

La comisión competente para el fondo ejercerá los derechos derivados del estatus de «comisión competente». En el ejercicio de tales derechos, dicha comisión debe respetar las prerrogativas de la comisión asociada, especialmente la obligación de cooperación leal con respecto al calendario y la potestad de la comisión asociada de determinar las enmiendas que se presentan al Parlamento en el ámbito de su competencia exclusiva.

En caso de que la comisión competente para el fondo no respetara las prerrogativas de la comisión asociada, las decisiones adoptadas por la primera seguirán siendo válidas, pero esta última podrá presentar enmiendas directamente al Parlamento, dentro de los límites de su competencia exclusiva.

PETI y AFCO se hicieron responsables de la legislación, cada una en el marco de competencia atribuido por la Conferencia de Presidentes. Ambas comisiones serían las responsables de elaborar un informe que acabaría sometiendo a la aprobación por mayoría simple en el pleno.

Tras haber adoptado el PE y el Consejo sus posiciones, ambos entran a negociar en trílogos. Los trílogos tuvieron lugar en diciembre de 2010 (si bien el primero tuvo lugar el 30 de noviembre y los contactos informales empezaron antes) entre el Consejo, el PE y la CE. De ese proceso negociador saldría la aprobación del Reglamento y su automática publicación en el DOUE.

El proceso de codecisión, en caso de desacuerdo entre las partes, puede llegar hasta la tercera lectura tras la conciliación, pero no es lo habitual. Debido a la aceptación generalizada de la urgencia que suponía la entrada en vigor de la ICE y del consenso que generó su aplicación, el proyecto legislativo se aprobó en primera lectura.

El proceso legislativo que ocupó a la ICE siguió el desarrollo descrito en los párrafos anteriores. La CE envió la propuesta legislativa al PE y al Consejo para que ambas instituciones se encargaran de analizar los documentos y pudieran presentar sus reservas a la propuesta de Reglamento mediante enmiendas.

En enero de 2010, ante la inminente publicación de la propuesta legislativa por parte de la Comisión, el PE quiso avanzarse para poder influenciar en la propuesta. Todos los partidos querían hacerse con la ponencia de un informe que podía aportar un evidente crédito político. Las comisiones, las reuniones de coordinadores, las conferencias de los partidos, las reuniones de grupo, etc. todas dejaban un espacio para introducir la iniciativa ciudadana europea en sus órdenes del día.

En particular, los Verdes estaban muy interesados en llevar la ponencia del informe. Hasta el punto que estaban dispuestos a ofrecer sus puntos⁵⁴ en la comisión de Asuntos Constitucionales en detrimento de la pérdida de otros informes. Sin embargo, ninguno de los dos grupos mayoritarios lo permitieron porque la regulación de la ICE ha sido, seguramente, el informe más importante de la comisión de AFCO en la legislatura 2004-2009⁵⁵. Debido a esta confrontación y al reclamo que generaba entre los grupos, se utilizó el art. 54 del

⁵⁴ La atribución de los informes en las comisiones parlamentarias sigue un sistema de atribución de puntos. El Grupo con mayor número de escaños, el PPE en la legislatura 2004-2009, tiene derecho a más puntos que el Grupo que le sigue (SD, ALDE,...). Los puntos se «gastan» según el interés del Grupo por el informe aludido. En este caso, los Verdes estaban dispuestos a dar sus puntos por la ponencia de este informe pero ni el Grupo SD ni el Grupo PPE (con más puntos que los Verdes, por tener más diputados) querían dejar la regulación de la ICE a otro Grupo político.

⁵⁵ Con permiso de la regulación sobre los partidos políticos europeos y las fundaciones europeas, y habida cuenta del fracaso de la modificación de la ley electoral para las elecciones al Parlamento Europeo.

Reglamento del PE. El procedimiento exigía que PETI y AFCO fuesen comisiones asociadas y que ambas elaborasen un informe con dos ponentes cada una. Esto hacía un total de cuatro ponentes para la regulación de un solo informe, algo no previsto en las normas de procedimiento⁵⁶. Además de los cuatro ponentes: Alain Lamassoure (PPE, Francia, AFCO), Zita Gurmai (S&D, Hungría, AFCO), Diana Wallis (ALDE, Reino Unido, PETI) y Gerard Häfner (Verdes&ALE, Alemania, PETI), otras comisiones fueron invitadas a dar su opinión sobre el Reglamento de la ICE.

Finalmente, la Conferencia de Presidentes (máximo órgano político del PE) decidió que el informe fuera para las dos comisiones (AFCO y PETI) siguiendo el art. 54: comisiones asociadas. La Conferencia de Presidentes estableció una distribución clara de las competencias entre la comisión de asuntos constitucionales (AFCO) y la comisión de peticiones (PETI). Dicho de otro modo: el informe elaborado por el PE tendría una doble ponencia cada uno.

Asimismo, la distribución competencial fomentó la división del trabajo para responder a una voluntad política clara: todos los grupos pretendían este informe e incluso los grupos minoritarios en la cámara estaban dispuestos a perder futuros informes a cambio de conseguir el informe que se negociaría en codecisión con el Consejo. Los grupos políticos: Socialistas y Demócratas (SD), Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa (ALDE) o el Grupo de los Verdes-Alianza Libre Europea (Verdes) organizaron conferencias para publicitar la ICE ante el gran público.

Pero la atribución del informe no estaba decidida todavía en febrero de aquel año. Todos los grupos parlamentarios querían hacerse con el informe, de tal modo que se acordó establecer una coponencia en AFCO y PETI respectivamente. Esto convertía el informe en una coponencia de 4 diputados: dos en PETI (ALDE y los Verdes) y dos en AFCO (el Partido Popular Europeo, PPE y SD). Con todo, y pese a las declaraciones de PETI⁵⁷, quedó claro a partir de esta distribución que la comisión que iba a llevar el liderazgo sería AFCO: de ahí que los dos grandes grupos de la cámara pidieran la coponencia en la comisión principal.

La distribución de los ponentes fue estratégica. Los dos grupos mayoritarios, dada la importancia política otorgada a este informe cedieron protagonismo a ALDE y los Verdes en la comisión considerada como secundaria. Sin embargo, se aseguraron el control de las negociaciones desde la comisión principal. AFCO se convertía en la comisión de fondo y desplazaba a PETI como si fuera su informe una opinión al texto que se votaría en AFCO. Posterior-

⁵⁶ HÄFNER, G. «Una mirada», *op.cit.*, p. 9.

⁵⁷ HÄFNER, G. «Una mirada», *op.cit.*, p. 9.

mente, algunos de los diputados y administradores del informe se quejarían de la dificultad que había supuesto un informe dividido en cuatro ponentes. Pero eso fue más tarde, cuando el curso de los acontecimientos hacía irremediable el paso atrás (*path dependency*).

La opinión del párrafo anterior no es compartida por todos los participantes. El MEP, Gerald Häfner, habla de un acuerdo consensuado entre todos y que, si bien por razones jurídicas no se pudo presentar un solo informe con cuatro ponentes (porque el Reglamento obligaba a que fuesen dos informes⁵⁸), *de facto*, sí fue así: se presentó un informe uniforme con idénticos contenidos⁵⁹. El diputado del grupo de los Verdes se refiere⁶⁰, no a una relación de jerarquía entre ambas comisiones, sino a una relación de cooperación, discusión y acuerdos, donde AFCO-PETI lideraban por igual la redacción de la legislación parlamentaria. En mi opinión, sí que es cierto que existió ese buen ambiente de trabajo entre los ponentes. Se argumenta en estas páginas que sí es cierto que hubo un objetivo común y que el PE negoció en los trilogos con una posición unívoca. Pero tampoco parece acertado decir que ambas comisiones gobernaron las negociaciones por igual. Decir eso sería negar que, efectivamente, AFCO fue la comisión líder en la redacción del informe, siempre acompañada por el trabajo paralelo en la comisión de Peticiones. Hay que considerar que el comentario proviene precisamente de Häfner, coponente, en lo que aquí se ha considerado como comisión secundaria (PETI). De ahí que la neutralidad de sus declaraciones puede ser puesta en entredicho.

Más allá de los juegos políticos, tras seis meses de negociaciones de los ponentes, el 3 de mayo de 2010 se discutió en AFCO el primer borrador que guiaría la futura posición del PE en sus trilogos con el Consejo. Alain Lamassoure, miembro del PPE y coponente del informe en AFCO, intervino con los siguientes en la comisión AFCO para perfilar el objetivo del PE en la negociación:

(1) En primer lugar, la ICE debería ser un mecanismo de conexión directa entre los ciudadanos y las instituciones europeas.

(2) En segundo lugar, quiso dejar claro (una idea que se repitió a lo largo del proceso de negociación) que la ICE no era una iniciativa legislativa *stricto sensu* jurídico sino una iniciativa legislativa política. Esto es, podría

⁵⁸ Art. 54 del Reglamento del Parlamento Europeo.

⁵⁹ HÄFNER, G. «Una mirada», *op.cit.*, p. 9.

⁶⁰ «La 'hoja de trébol', como a veces nos llamamos (o la «banda de los cuatro» como Alain Lamassoure suele referirse al hablar de tan poco convencional grupo en el Parlamento Europeo), ha estado trabajando mano a mano de forma constructiva y de buen humor. En el momento en que se cerraban las puertas y nos reuníamos, ya no se trata de una cuestión de partidos y grupos, ni de reivindicaciones de poder y maniobras para eliminar la oposición... » HÄFNER, G., *Ibid.* p. 9-10.

tener capacidad de influir en la composición de la agenda política pero en ningún caso sustituiría la iniciativa cuyo monopolio exclusivo pertenece a la CE.

(3) Pese al interés que existía en que el ciudadano participara lo máximo posible en la ICE e hiciera uso de ella, había que tener claro que cuando los derechos se regulan, también se limitan y que ningún derecho se ejerce por sí solo en el vacío. En este punto el PE fue firme.

(4) En cuarto y último lugar, el diputado francés destacó que la gran aportación de la ICE sería, sin duda, la transnacionalización del debate político europeo. Gracias a la ICE los ciudadanos europeos internacionalizarán el debate que hasta ahora se ha ceñido a sus fronteras nacionales.

Ya en los primeros encuentros de la comisión AFCO surgieron las cuestiones más polémicas que planteaba la propuesta legislativa: qué significaba la cantidad de «un número significativo» de Estados miembros recogido en el artículo 11 del TUE, cuál debía ser la edad mínima para poder participar, qué órgano controlaría la admisibilidad de la propuesta, cómo se verificarían las firmas, qué plazos se determinarían para recoger los apoyos o qué papel desempeñaría el PE en el proceso de la ICE.

Desde la primera reunión quedó claro que las posiciones del PE y de la CE distaban en algunos puntos. Ningunos de ellos irrevocables. En otras palabras, pese a la sensación de incompatibilidad; en realidad siempre reinó un profundo consenso implícito sobre la necesidad de implementar la ICE. Sólo algunos puntos de naturaleza técnica más que política fueron modificados. De hecho, el punto más irreconciliable durante todo el proceso de negociación, se observa en la tensión dialéctica de querer dar más poder al pueblo y preservar la exclusividad otorgada a las instituciones en los Tratados.

Esa dialéctica se reprodujo a la perfección, a pequeña escala en el PE. En general, las instituciones se presentaron todas ellas como «garantes de la participación popular» y partidarios de los beneficios que presentaba la utilización de la democracia directa para contrarrestar la creciente desafección política de los ciudadanos. Todas las instituciones europeas se definieron siempre en contraposición a otra institución menos proeuropea y cuyo contraste destacaba el europeísmo de la primera. Por ejemplo, el PE contrapuso su europeísmo a la CE y el Consejo, la CE hizo lo mismo con el Consejo, y el Consejo se refirió a ciertos Estados miembros euroescépticos así como a un pasado europeo escéptico a las veleidades de los instrumentos de democracia directa. Este cruce de posiciones, esta definición de uno mismo a partir de la actuación del otro creaba la tensión dialéctica y sustentaba en la dicotomía su razón de ser. Era casi una premisa ontológica hegeliana. De la misma manera, dentro del mismo PE también se recurrió a la dialéctica «confrontativa», a definir la iden-

tividad de uno frente a la posición del otro. El Grupo SD se definió en contraposición del PPE y ALDE, el PPE (el más restrictivo en cuanto a participación ciudadana)⁶¹ en contrapunto a la CE y al Consejo, y los Verdes y ALDE, respecto a la coconencia de AFCO (PPE-SD).

A medida que se fueron reuniendo, se fueron esgrimiendo las diferencias no sólo entre Grupos, también intra grupos. Si Ramón Jáuregui (SD) anunciaba junto a los Verdes (Häfner) que 300.000 era una cifra muy alta para establecer el control de admisibilidad, Vital Moreira (también SD) se preguntaba si la admisibilidad no se podía delimitar al principio de forma exclusiva.

Las diferencias se fueron poco a poco perfilando y el 22 de junio se publicó un Documento de trabajo⁶² de la comisión AFCO donde se apuntaban las líneas principales que defendería posteriormente el PE. El documento señalaba que el objetivo de la ICE no era modificar el actual sistema institucional sino, simplemente, implementar una disposición del Tratado favorable a la participación ciudadana directa. Esto es importante de cara al discurso de este estudio: no solo el Consejo y la CE se apresuraron en sus declaraciones para reafirmar el carácter complementario y no alternativo que significaba la ejecución de la iniciativa ciudadana, también lo hizo repetidamente el PE desde un principio.

En aquel documento se dispusieron las líneas generales que defendería el PE, tanto PETI como AFCO, independientemente de su color político. Pese a todo, algunas de las siguientes propuestas se cambiaron en el transcurso de las negociaciones:

1. El documento limitaba la participación directa a los ciudadanos de la UE.
2. Se añaden, además, los ámbitos materiales restringidos. Entre esas limitaciones se hallaba la propuesta del diputado Enrique Guerrero quien, influenciado por el constitucionalismo español, proponía prohibir la presentación de una iniciativa ciudadana sobre una norma europea recientemente aprobada.
3. Los organizadores de la ICE debían ser personas físicas y no jurídicas, con el fin de no desvirtuar la iniciativa. Las últimas tendrían sin embargo, la capacidad de asesorar y apoyar las ICE. Este punto al que se referirá más adelante fue fuente de polémica en el PE.

⁶¹ Los partidos tradicionalmente considerados «de derecha» fueron los más críticos con la participación ciudadana en el proceso político. Ello queda reflejado en sus intervenciones en las reuniones de la comisión AFCO y PETI. Con todo, aquellos euroescépticos se mostraron entusiastas con este nuevo instrumento.

⁶² Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Documento de Trabajo sobre la propuesta de regulación del PE y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana, PE443.095v01-00, Bruselas, 22 de junio 2010.

4. El comité organizador debería estar formado por siete personas nacionales de al menos $\frac{1}{4}$ de los Estados miembros.

5. Las traducciones de las ICE correrían a cargo de los mismos organizadores.

6. Instaurar una doble admisibilidad. El primer control se haría tras 5.000 firmas y, en cualquier caso, se rechazaba las cantidades iniciales de 100.000 y 300.000 que habían sondeado el Consejo y el CE.

7. Por primera vez surge la idea, en nombre del PPE, de crear un comité de *sabios ad hoc*. Con 9 miembros, los expertos independientes deberían pronunciarse sobre la idoneidad de la iniciativa. El comité se encargaría de elaborar un análisis sobre la adecuación de la ICE al principio de subsidiariedad, a la base legal y a los Tratados.

8. Como ya habían confluído otras opiniones hasta el momento, también el Documento de trabajo del PE destacó la importancia de que la ICE se pudiera encauzar por Internet o que, al menos, existiera un formato electrónico de registro y de apoyo a los organizadores.

9. También se sugirió en el debate en la comisión AFCO que tras la admisión a trámite de la ICE y una vez recogidos el millón de firmas, el PE debería adoptar una resolución para cada ICE.

El 3 de mayo hubo un intercambio de puntos de vista en la comisión de AFCO sobre la ICE y un mes más tarde tuvo lugar un segundo intercambio de puntos de vista previo al verano de 2010. Tras éste, la comisión PETI en su labor como comisión paralela elaboró su documento de trabajo⁶³. PETI aportó su experiencia como comisión de peticiones y contribuyó a establecer claramente la diferencia entre una petición ciudadana y una iniciativa ciudadana. Sus demandas, siguieron la línea de la comisión principal, AFCO. PETI ejercía su carácter de comisión asociada (art. 50 del Reglamento del PE).

En el documento de la comisión de PETI, se volvía a insistir sobre el papel fundamental de la ICE para ampliar la participación del ciudadano y que, en ningún caso, se trataba de un fin en sí mismo. Si la ICE constituyera un fin en sí mismo podría dar pie a su institucionalización y, quién sabe, a la inserción de ésta en el entramado legislativo ordinario. Si bien el eje ideológico fue importante para la realización de la norma, también es cierto que el parti-

⁶³ Parlamento Europeo, Comisión de Peticiones, Documento de trabajo relativo al proyecto de Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea, PE445.752v01-00, Bruselas, 14 de septiembre 2010, disponible en:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/dt/824/824375/824375en.pdf, 19 de septiembre 2010.

dismo político se mezcló con los intereses nacionales y, sobre todo, con las convicciones personales.

PETI en su propuesta destacó que las aportaciones financieras superiores a la cantidad de 2.000 euros debían ser declaradas. AFCO apenas mencionó las aportaciones pecuniarias y esta propuesta se perdería en el transcurso de las negociaciones. En PETI, se pidió además que los firmantes no solo fueran «ciudadanos de los Estados miembros» sino que se ampliara también a todos aquellos «residentes». Con la misma idea de no delimitar la iniciativa, se sugirió que los únicos requisitos de la modalidad de la firma fueran: nombre, dirección, nacionalidad y firma. Las firmas, además, deberían ser verificadas en el plazo de 3 meses por las autoridades de los Estados miembros.

Además, PETI resaltaría un hecho que apenas fue mencionado más tarde. En contraste con las obligaciones específicas que impone la CE a los organizadores, salta a la vista la ausencia de obligaciones autoimpuestas. Efectivamente, el art. 11 de la propuesta inicial de la CE, sólo propone que la iniciativa deberá ser analizada por la CE y que ésta dará una respuesta motivada. Para contrarrestar el peso enorme de la CE, los ponentes de la comisión de Peticiones pidieron la organización de una audiencia pública en la que la CE pudiera explicar las razones de su rechazo y los organizadores los objetivos de la ICE⁶⁴. Esta audiencia que pidieron no es la misma que finalmente se estableció en el Reglamento. PETI se refirió a dos audiencias celebradas en distintos momentos. Solo la audiencia posterior, tras la aceptación a trámite de la ICE, se mantuvo en las exigencias finales del PE.

Finalmente, la propuesta de PETI criticaba la falta de medios asistenciales a los organizadores, así como el papel de la CE, quien al mismo tiempo se erigía como juez y parte de la propuesta legislativa.

En septiembre de 2010 se mencionaría en AFCO, casi por última vez, la propuesta formal de crear un «comité de sabios». El diputado del PPE, Lamasoure, había propuesto crear una especie de grupo de expertos que aconsejarían sobre la posibilidad de éxito de la iniciativa, sobre los peligros de la propuesta, opiniones personales, futuras leyes derivadas, etc. Una especie de «consejo de insignes» que fuera capaz de dar un criterio sobre la iniciativa presentada. Este «comité de sabios» fue defendido inicialmente por el PPE, pero en las sucesivas reuniones perdió fuerza para quedar definitivamente aparcado. Ni siquiera fue presentado como enmienda del PPE haciendo uso de su mayoría parlamentaria. Lamassoure, cuyos homólogos del PPE argumenta-

⁶⁴ Parlamento Europeo, Comisión de Peticiones, Documento de trabajo relativo al proyecto de Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea, *op.cit.*, p. 5.

ron que el comité de sabios supondría más burocratización de sistema y pondría en riesgo el papel del TJUE, acabaría desistiendo con su idea.

En septiembre también surgirían en el debate otros temas, algunos ya anunciados y otros más novedosos como: la traducción de las iniciativas, la identificación de los firmantes, un software de código abierto, la protección de datos...

El 30 de septiembre tuvo lugar otra reunión de la comisión de AFCO con la presencia de los Parlamentos nacionales, muy implicados en la causa, con el Comisario para las Relaciones Interinstitucionales y la Administración, y con la presencia de la Presidencia belga, quien desde julio había tomado el relevo de la Presidencia española.

Los Parlamentos nacionales se pronunciaron:

- Fueron partidarios de fijar en 1/4 el número de Estados miembros de donde provenía la ICE.

- Sobre el control de la admisibilidad pidieron que, en el caso de hacerse, que ésta se hiciese cuanto antes y, en ningún caso a partir de las 300.000 firmas propuestas por la CE.

- En la misma línea del *Infocenter* anunciado por el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social, y el *Helpdesk* de la Comisión, los Parlamentos nacionales pidieron a la UE un soporte físico y electrónico para asistir a los interesados.

- Finalmente, para la recolección de las firmas, marcaron un máximo de 18 meses.

Entre tanto, durante el mes de octubre, en los pasillos y en los despachos, al límite del cumplimiento del art. 74 del Reglamento relativo a los acuerdos en primera lectura, pero respondiendo a la *ars politica*, se fueron disponiendo acuerdos en los pasillos. Acuerdos que se forjarían con rapidez dado la premura que exigía un dossier tan publicitado como la ICE. La Presidencia belga se había dado como plazo el fin de su semestre europeo como plazo para aprobar la normativa. La CE y el PE hicieron lo mismo. Nadie quería aparecer como el responsable del retraso de la aprobación del dossier.

Así, el 28 de octubre de 2010 se presentó el proyecto de informe en AFCO⁶⁵. No sería el definitivo. El documento era un conjunto de 59 enmiendas que modificaban la propuesta legislativa de la Comisión. A continuación se

⁶⁵ Parlamento Europeo, Proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana (COM(2010)0119-C7-0089/2010-2010/0074(COD)).

presenta punto por punto las enmiendas (AMs)⁶⁶ acordadas entre el Grupo del PPE (Alain Lamassoure) y el Grupo SD (Zita Gurmai):

- Número de Estados miembros de donde provienen las firmas para garantizar que la ICE represente el interés general europeo: en la AM 4, el PE pedía a la CE reducir los requisitos para el número mínimos de Estados miembros a los que pertenecen los ciudadanos. La AM19⁶⁷ repetía la idea en el articulado (art. 1, apart. 1). Finalmente, se fijó en 1/4 y no en 1/3 como decía la CE (AM 37)⁶⁸.

- Edad legal de participación. La primera propuesta formal del PE fijaría en 16 años la edad mínima de participación. Con esta premisa se respondía a las presiones de los Verdes, GUE y algunos sectores de ALDE y SD.

- Número mínimo de personas firmantes por país: no hubo mención al sistema de cálculo ofrecido por la CE.

- Reglas de verificación y establecimiento: el PE daba su visto bueno a la propuesta de la Comisión y para satisfacción del Consejo. Las verificaciones, y a falta de una autoridad electoral⁶⁹ europea central competente, se llevarían a cabo por las autoridades de los Estados miembros.

- Periodo de recolección de firmas. Como estableció la CE, 12 meses, al final no se tocó el plazo de recolección de firmas (AM 32)⁷⁰ pese a que en las intervenciones de la comisión, los Verdes, GUE y algunos diputados de SD y ALDE mostraron cierta preferencia por un periodo de recolección más largo (18 meses).

- Una novedad introducida por el PE es la que se acabaría recogiendo en el art. 4.5⁷¹, el cual se pronuncia sobre la posibilidad de los organizadores para retirar una iniciativa en cualquier momento, siempre y cuando, este momento sea previo a la presentación de la propuesta. Una vez se hayan recogido las firmas y se haya solicitado su examen a la CE, en ese momento la iniciativa deja de pertenecer al comité organizador que ya no podrá retirarla. Este era un elemento que se recogía la Resolución del PE de 2009 y que la propuesta de Reglamento había pasado por alto.

⁶⁶ Para facilitar la investigación me he referido a las siglas «AM» que es la nomenclatura utilizada para las enmiendas a nivel europeo («*amendments*»: AM). Por lo tanto, por «AM 1» me estoy refiriendo a la «Enmienda 1».

⁶⁷ Parlamento Europeo, Proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 29.

⁶⁹ Nada se dice de la posibilidad de que la futura creación de una autoridad electoral central a nivel europeo pueda ejercer la verificación de las firmas. Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de Informe sobre la modificación del Acta electoral relativa a la elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal directo de 20 de septiembre de 1976, *op. cit.*

⁷⁰ Proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op. cit.*, p. 26.

⁷¹ BILABO UBILLOS, *op. cit.*, p. 70.

– Examen de las ICE por la CE. Desde el registro, la CE se dio un plazo de 4 meses para pronunciarse sobre las nuevas iniciativas registradas y antes de la colección de firmas. El PE reduciría este plazo a dos meses⁷².

– Reglas de financiación. Tanto la CE como el PE pidieron que los organizadores facilitaran con regularidad las fuentes de financiación. Sin embargo, la idea que propuso PETI (declaración de donaciones de más de 2.000 euros) no se acabaría incluyendo en el informe de AFCO.

– Admisibilidad. La AM 7⁷³ abolía el «control de admisibilidad» impuesto por la CE a las iniciativas ciudadanas. Los copONENTES, Lamassoure y Gurmai, se habían repositionado: eliminaron el comité de sabios y el mínimo de 5.000 firmas. Según el documento presentado en el PE, el control de admisibilidad se haría al principio, en el momento del registro. Además, el rechazo o admisión de la iniciativa responderían estrictamente a criterios jurídicos.

– Cláusula de revisión. (AM54) Cinco años después de la entrada en vigor la revisión del Reglamento fue considerada en exceso tardía para el PE, quien prefirió modificar la propuesta de la CE y fijar la fecha de revisión en 3 años tras la ejecución del Reglamento.

– Traducción de la ICE. La CE proponía publicar la ICE en una de las lenguas oficiales de la Unión. El PE previendo que eso no sería suficiente dejó a cargo de los organizadores la traducción de las iniciativas a otras lenguas oficiales⁷⁴. Cabe destacar que no se incluyó la demanda del Comité de las Regiones de incluir la posible traducción a otras lenguas regionales (y no oficiales) de la Unión.

– Identificación del firmante. Se limitaban los requisitos de la CE para la identificación del firmante a: nombre, dirección, lugar fecha de nacimiento, nacionalidad y fecha de firma. (AM 31⁷⁵).

– Residencia *vs.* nacionalidad. El PE optó por determinar la residencia como criterio para la participación pública en la ICE. Además, aquellos firmantes que tuvieran su residencia en un tercer país se considerarían procedentes de los Estados miembros del que fuesen nacionales (AM39)⁷⁶.

Aparte, se hallaban las enmiendas limitadoras. La AM3⁷⁷, por ejemplo, respondía a la esencia de los derechos y deberes; petición que, por otra parte

⁷² AM 27. Parlamento Europeo, Proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op.cit.*, p. 51.

⁷³ *Ibid.*, p. 10.

⁷⁴ Parlamento Europeo, Proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op.cit.*, p. 21

⁷⁵ *Ibid.*, p. 25.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 29-30.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 7.

SD, ALDE y PPE habían defendido: desde el PE no se recordaba solamente el derecho ciudadano que conlleva la ICE, sino también las obligaciones que su ejercicio requiere. Esto dejaba la puerta a posibles sanciones que luego no se acabarían de concretar.

Como innovación, en la legislación de la iniciativa se establecía una estructura organizativa mínima. Dicha estructura estaba compuesta por un comité ciudadano integrado por personas físicas procedentes de un número determinado de Estados miembros diferentes. Los organizadores deben constituir un comité ciudadano compuesto por, al menos siete personas residentes en al menos siete Estados miembros (AM23). Estas AM 6⁷⁸ y AM 20⁷⁹ darían problemas más tarde en las negociaciones. La designación de «personas físicas» como únicas componentes del comité organizador impedía que los partidos políticos fueran parte de la comisión organizadora; algo a lo que los Presidentes de Grupo del PE se negaron⁸⁰. Con la misma idea se enmendó (AM20) el art. 2, apart. 3 relativo al concepto de «organizador». La propuesta de la CE⁸¹ capacitaba a toda persona física, jurídica u organización para devenir «organizador». Zita Gurmai y Alain Lamassoure limitaban los «organizadores» a las personas físicas que forman un comité ciudadano⁸². Voces dentro del partido socialdemócrata como el Presidente del Grupo SD en aquel momento, Martin Schulz⁸³, se alzarían en contra de estas enmiendas. El fundamento de dicha oposición se basaba en el riesgo de doble legitimidad que impondría la ICE: una legitimidad de dos niveles entre los «ciudadanos» y los «partidos políticos». A esta controversia se referirá más adelante.

Uno de los puntos que dio más discusión entre los diputados fueron las condiciones establecidas por las que una iniciativa debía ser admitida o no (AM 27 a 29)⁸⁴. Los criterios⁸⁵ recogidos fueron los siguientes:

(a) *Constitución de un comité ciudadano y que se haya nombrado a las personas de contacto.*

⁷⁸ Parlamento Europeo, Proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op.cit.*, pp. 8-9.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 18.

⁸⁰ MARTIN SCHULZ en la Reunión del Grupo SD de noviembre 2010.

⁸¹ Art. 3. Parlamento Europeo, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op.cit.*, p. 13.

⁸² Parlamento Europeo, Proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op.cit.*, p. 18.

⁸³ Reunión del Grupo SD noviembre-diciembre 2010.

⁸⁴ Parlamento Europeo, Proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op.cit.*, pp. 22-24.

⁸⁵ AM 27, *ibid.*, p. 22.

(b) *No hay diferencias manifiestas ni significativas entre las versiones lingüísticas con respecto al título, el contenido y los objetivos de la propuesta de iniciativa.*

(c) *La iniciativa no está manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la comisión definido por los Tratados en lo que se refiere a la presentación de una propuesta relativa al acto legislativo solicitado.*

(d) *La iniciativa propuesta no es manifiestamente abusiva, frívola o vejatoria.*

(e) *La iniciativa propuesta no es manifiestamente contraria a los valores de la Unión establecidos en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea.*

El art. 2 del TUE se refiere al respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres⁸⁶. Las limitaciones a la admisibilidad eran de doble carácter. Por una parte, estaban las características objetivas: como la constitución de un comité ciudadano (a). El resto, las «manifiestamente» tienen un carácter más subjetivo. En todo caso, al tener que ser rechazadas con una respuesta razonada, se pretendía así garantizar el cumplimiento (b, c, d, e).

Las limitaciones obviaron algunas de las propuestas que se habían oído en la comisión AFCO. Enrique Guerrero⁸⁷, por ejemplo, recordando los riesgos de la democracia directa propuso que los siguientes temas quedaran excluidos de la iniciativa ciudadana:

– Asuntos financieros, de presupuesto o de impuestos. Tal y como han hecho otras tradiciones constitucionales como la Constitución española. El argumento esgrime la imposibilidad que tiene la ciudadanía de asumir la carga presupuestaria y la tendencia natural a reducir el presupuesto general ya que, como el interés propio haría deducir, el ciudadano no tiene interés en desprenderse de su dinero y pagar más impuestos. Esta limitación iba encaminada al sistema presupuesto general y en ningún caso impedía la formulación de iniciativas referidas a impuestos concretos como una tasa contra el carbono o una tasa medioambiental.

– Prohibir presentar una iniciativa ciudadana sobre una norma recientemente aprobada. Como el ejemplo italiano había mostrado en el periodo de la segunda posguerra, debían limitarse las iniciativas sobre cuestio-

⁸⁶ Art. 2 TUE.

⁸⁷ Enrique Guerrero en la comisión AFCO de junio 2010 y octubre 2010.

nes legislativas recientemente aprobadas. La historia italiana posterior a la Segunda Guerra Mundial ha mostrado los efectos de ello en el marco político al instaurarse el referéndum como un arma de uso político. Los partidos apartados del poder en las cámaras como el PCI consiguieron volcar, a golpe de referéndum, normativas que habían sido aprobadas recientemente por las cámaras. Como afirma Yolanda Gómez «*el rechazo o la sustancial modificación de las propuestas en sede parlamentaria se convierte en un peligroso bumerán contra las fuerzas políticas, que aparecen como elites ajenas a los intereses ampliamente apoyados por la ciudadanía*»⁸⁸. Esta limitación temporal (puesto que la prohibición de presentar iniciativas ciudadanas debía referirse a un periodo específico y no de carácter indefinido) buscaba por otra parte reforzar la democracia representativa y evitar la doble legitimidad que supondría la aprobación de una ley por una parte y la derogación popular por otra. Esta enmienda no pasaría el filtro de AFCO, puesto que tanto la comisión parlamentaria como la CE arguyeron que los enormes esfuerzos que requiere la tramitación de una iniciativa ciudadana persuadirían a los organizadores de presentar una iniciativa sobre la misma temática. Por eso, a nivel formal, es posible presentar iniciativas sucesivas sobre el mismo asunto.

– Finalmente, Enrique Guerrero propuso evitar los temas de identidad nacional como ámbito de la iniciativa ciudadana. De nuevo, su limitación obedecía a criterios históricos que pretendían evitar problemas con comunidades transnacionales en Europa (como la comunidad húngara establecida en Rumanía).

Si bien dichas propuestas tuvieron su apoyo en la comisión AFCO por parte de algunos políticos, al final no quedaron reflejadas en el texto y se apeló a la responsabilidad del ciudadano, a los Tratados y al Reglamento de la ICE como marcos limitadores únicos.

Entre las innovaciones que ya se han citado anteriormente, estaba la creación de una audiencia pública y la elaboración de una guía completa de fácil utilización sobre las iniciativas ciudadanas (AM53). En la misma línea, se proponía un servicio de asistencia para ayudar a los organizadores.

El 9 de noviembre tenía lugar el primer debate con el documento en mano en la comisión AFCO. Zita Gurmai fue la primera en pronunciarse sobre el informe. En su intervención destacaría las modificaciones más significativas respecto a la propuesta de la CE.

⁸⁸ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., «La iniciativa ciudadana en la Unión Europea», *op.cit.*

- Se facilitaba la tramitación de la ICE mediante la introducción de una audiencia pública, el apoyo a los organizadores por parte de la CE y del PE o la eliminación del criterio de admisibilidad previa.

- Respecto al idioma, la ponente optó por el pragmatismo respecto a la legislación lingüística. Se aceptaba la propuesta de la CE y se responsabilizaba a los organizadores de la traducción de la iniciativa, si bien se pedía a la CE cierta colaboración. De la misma manera, no se contemplaba el reconocimiento de las lenguas no oficiales.

- Para favorecer el desarrollo de la ICE, el proceso debe ser sistemático. De ahí que los criterios de admisibilidad se establecieran de manera clara e identificable.

- Se insistía en la creación de una audiencia pública entre instituciones, partes interesadas, ciudadanos y organizadores, que sería regulada posteriormente.

Otros diputados acusaron la falta de limitaciones en el ejercicio del derecho de la iniciativa y, sobre todo, la falta de responsabilidades que tienen los organizadores en la disposición comunitaria.

La CE intervino entonces para mostrar su desacuerdo con la AM 27: la referida a los criterios de admisibilidad presentados por el PE. La CE protestó aduciendo la necesidad de establecer al menos un criterio de admisibilidad previo alrededor de las 300.000 firmas; pero ya en aquel momento, anunció que la cantidad era negociable.

Aquella reunión también contó con la presencia del Consejo quien insistió en los problemas que llevaría la autenticación de firmas con los requisitos de los anexos. Además, hicieron hincapié en su desacuerdo con la edad de participación (16 años). Finalmente, el Consejo pidió tiempo para que los Estados miembros pudieran adaptar sus normas nacionales al nuevo Reglamento.

El 15 de noviembre finalizaba el plazo para presentar enmiendas al informe de AFCO. Se presentaron 204 enmiendas. Muchas de las modificaciones al texto original eran enmiendas redundantes y que, por lo tanto, en la lista de voto se asociaron a un mismo voto.

Un hecho diferencial tal vez de este informe respecto a otros que siguen su curso normal en la cámara es la variopinta amalgama de enmiendas indiferentemente del color político. En términos generales se definieron las líneas principales en las reuniones de los Grupos políticos, ya que éstos quisieron en todo momento definir una estrategia clara hacia el exterior, no sólo el PE en su conjunto, sino también como grupos y como políticos que defendían la causa de la democratización de las instituciones y las garantías ciudadanas participativas.

Asimismo, hicieron los diputados a título individual. Pese a que al final se siguió la disciplina de Grupo, algunos diputados presentaron enmiendas o abogaron a favor de posiciones que diferían de su partido y, más bien, se asemejaban a las posiciones adoptadas por grupos de partido opuestos. En otras palabras, las enmiendas no tomaron la división tradicional que uno podría atribuir a las líneas ideológicas de los partidos. No solo la estrategia personalista primó sobre las directrices del partido; también se constató la idiosincrasia nacional y personal en la presentación de las enmiendas.

Las 204 enmiendas tomaron diferentes aspectos según el color político:

– EPP. El grupo popular presentó más de 13 enmiendas, en su mayoría encabezadas por Méndez de Vigo.

(1) Insistieron sobre el punto en que la ICE debía ser al mismo tiempo una fuente de equilibrio razonable entre derechos y obligaciones (AM 66, Méndez de Vigo).

(2) Se llegó a proponer desde las filas populares que el comité organizador fuera compuesto, por al menos 7 personas residentes en, al menos, tres Estados miembros. Para facilitar la fase inicial, Rangel consideró que la representación de tres Estados miembros ya era requisito suficiente (AM 120, Rangel).

(3) Para garantizar la transparencia, Giannakou propuso hacer públicos los recursos y fuentes de financiación de las ICE. Además los partidos políticos y las fundaciones políticas quedaban excluidos como fuentes de financiación (AM 137, Giannakou).

(4) También Giannakou hizo referencia expresa a la necesidad de respetar la carta de los Derechos fundamentales de la UE y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales como criterio objetivo para rechazar una propuesta de iniciativa (AM 141, Giannakou).

(5) Desde las líneas populares, aunque con otras palabras, también se expresaron dudas sobre el riesgo de que un individuo pudiera participar dos veces (AM 152 y 167, Méndez de Vigo y 168 Trzaskowski).

– SD. El Grupo SD presentó 17 enmiendas. A destacar:

(1) La edad del voto se fijaba en aquélla que cada Estado miembro tomaba como referencia en las elecciones al Parlamento Europeo (AM 80, Guerrero).

(2) La doble residencia. Se establecía una única residencia para otorgar el derecho a participar y evitar la duplicidad de la firma. (AM 169, Guerrero).

La enmienda se acabó desechando por la imposibilidad técnica de verificar la doble residencia de los participantes.

(3) Definición de organizadores. Una enmienda a destacar fue la número 114, presentada por Matthias Groote. Si la enmienda de los ponentes respecto a los organizadores lo limitaba a personas físicas, Groote reintroducía la idea de mantener una persona jurídica como ente capacitado para la organización de una ICE. Esto incluía la posibilidad de que los partidos políticos, como base constitutiva de democracia, pudieran organizar una iniciativa ciudadana. Sin embargo, esta mención dejaba la puerta abierta también a que grupos de interés se apropiaran de la iniciativa como un instrumento para seguir ejerciendo su influencia (AM 114, Groote) desvirtuando, en consecuencia, la centralidad sobre el rol del ciudadano que se le supone a la ICE.

(4) Se exigía un papel destacado del Parlamento Europeo en la audiencia pública (AM191, Martin) (AM 190, Gualtieri).

(5) En las discusiones que se tuvieron a raíz de las enmiendas llegó a proponerse fijar un número concreto (como hacen otros países) y no una proporción sobre el número significativo de Estados que cita el Tratado. Específicamente, Zita Gurmai propuso enmendar «7 Estados miembros o al menos 1/4 de los Estados miembros».

– ALDE: Las enmiendas se presentaron en dos grupos. Uno encabezado por Duff y Verhofstadt y el otro a título individual por Jäätteenmäki:

(1) Entre las enmiendas más destacadas fue la fijación a 9 estados y no 1/3 como decía la propuesta de la CE y el 1/5 del PE. (Am 72, Duff et alt.) Además, pedían un cómputo de firmas por Estado de acuerdo a la repartición de escaños en el PE (AM. 76, Duff et alt. y AM 77, Jäätteenmäki).

(2) Especificaban que los firmantes eran todas las personas que residían legalmente en los Estados miembros y no solo los ciudadanos de la Unión como establecía la CE. (AM. 111, Duff et alt. y AM 112, Jäätteenmäki).

(3) Edad legal de participación: 16 años (AM. 122, Duff et alt. y AM 123, Jäätteenmäki).

– Verdes: Los Verdes no presentaron muchas enmiendas y se limitaron a apoyar las del resto de Grupos. Esta posición vino facilitada por el liderazgo, junto a ALDE, que ejercieron desde la comisión de Peticiones, donde ya habían asentado las bases de sus aspiraciones.

– GUE: Sus enmiendas fueron todavía más allá de la posición representada en líneas generales por el PE.

(1) Fijaban el número representativo de Estados a «tres Estados miembros» (AM 69, 105, 156 y 162, Scholz y de Brún).

(2) Edad legal de participación: 16 años (AM 78 y 115, Scholz y de Brún).

(3) Como «firmantes» se incluían los residentes de la Unión y no solo los nacionales. (AM 113 y 124, Scholz y de Brún).

(4) Se prohibía la financiación de empresas privadas para la ICE (AM 128, Scholz y de Brún).

(5) Aumentaban el periodo de recolección de firmas a 24 meses (AM 147 Scholz y de Brún).

– Euroescépticos (el Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos (ECR en sus siglas en inglés) y Europa de la Libertad y la Democracia (EFD en sus siglas en inglés) y miembros no inscritos (NI): aunque no fueron pocas enmiendas, éstas sí que siguieron la línea esperada. Los euroescépticos mostraron su contento por esta iniciativa popular que les abría un espectro político de participación y de reconsideración de sus demandas en la agenda política, más allá de la representación política en la eurocámara.

Por su parte, la Comisión de Peticiones se reunió en total seis ocasiones en 2010 para discutir sobre la ICE y la Comisión de Asuntos Constitucionales lo hizo en siete^{89 90}. El 29 de noviembre tuvo lugar en AFCO el último debate y el 30 de noviembre se votó el informe que enmendaba la propuesta de la CE así como el mandato negociador⁹¹. Éste solo podría ser ejercido en el momento que la plenaria lo autorizase con su voto en diciembre. El objetivo era establecer trilogos con el Consejo y la CE para que la ley pudiera aprobarse el 1 de enero. A partir de entonces, la CE y los Estados miembros tendrían un plazo de un año para adaptar sus legislaciones nacionales a la normativa comunitaria.

AFCO aprobó finalmente su informe el 2 de diciembre y el Pleno del PE votó su posición el 15 de diciembre, en la última sesión de 2010 coincidiendo con el fin de la Presidencia belga.

Con el voto, llegó la aprobación del mandato de negociación para los ponentes. Los trilogos tuvieron lugar en el mes de diciembre. Se reunieron en diciembre, bajo la presión que ejercía la opinión pública y la Presidencia belga. El Reglamento tenía que ser aprobado antes de que acabara el año 2010. De ahí, a lo mejor, la falta de precisión en las disposiciones de la normativa. Mu-

⁸⁹ SZELIGOWSKA, D. y MINCHEVA, E., *op.cit.*, p. 58.

⁹⁰ Este recuento excluye las veces que se han reunido posteriormente para debatir sobre la forma que debe adoptar la modificación del Reglamento con el objetivo de introducir la Audiencia pública.

⁹¹ Parlamento Europeo, Proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op. cit.*

chas de las cuestiones se dejaron abiertas, para ser concretadas posteriormente por la CE y los Estados miembros.

El equipo negociador por parte del PE estaba compuesto por los ponentes: Gurmai y Lamassoure (AFCO) y Häfner y Wallis (PETI). Para el mandato negociador, se aprobaron las siguientes consignas:

(1) El control de admisibilidad debía tener lugar al inicio del proceso para que se tratara sólo de un control administrativo y casi automático (en contra de la propuesta de la CE y del acuerdo del Consejo).

(2) Establecimiento de un comité de ciudadanos compuesto por siete personas de siete países diferentes.

(3) Había que intentar modificar el 1/3 que pedía la CE para la procedencia de las firmas como mínimo a 1/4.

(4) En los formularios había que intentar reducir a lo estrictamente funcional la información personal.

(5) La CE debía prestar asistencia a los organizadores/ciudadanos durante el proceso mediante un Help Desk.

(6) El establecimiento de una audiencia pública.

(7) El Reglamento tenía que ser revisado a los 3 años y no a los 5 propuestos por la CE.

Quedó abierta la regulación sobre las audiencias que el PE retomaría un año después, en septiembre de 2011. En octubre de ese año se debatió por primera vez en comisión la forma efectiva que iban a adoptar esas audiencias. Los ponentes Lamassoure y Gurmai propusieron modificar directamente el Reglamento. Häfner, diputado por los Verdes, abogó por hacer un informe de iniciativa previo que esclareciera todas las dudas y que sirviera como manual de referencia a los organizadores de la ICE. Al final, el conflicto se resolvió con una modificación directa del Reglamento del Parlamento Europeo⁹².

El mandato negociador se aprobó en AFCO el 13 de diciembre y un par de días más tarde en la sesión plenaria.

Llama la atención el contraste entre la gran publicidad que se le dio al proceso legislativo de la ICE y el silencio que se ha creado alrededor de la «transposición legislativa» llevada a cabo por la CE y que debió dar sus resul-

⁹² El problema de dicho informe es que no contiene ningún detalle del procedimiento a seguir por los organizadores: quiénes podrán acudir a la audiencia, cuántos participantes podrán estar presentes, quiénes podrán tomar la palabra, qué representantes de PETI o de las comisiones parlamentarias deben acudir, etc. Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Informe sobre la modificación del Reglamento del Parlamento Europeo en lo que se refiere a la aplicación de la iniciativa ciudadana europea, (2011/2302(REG)).

tados en enero de 2012. Tal vez por el retraso que ésta llevaba: algunos Estados nacionales no tenían a punto a sus autoridades de control, como se descubrió más tarde, poco antes de la entrada en vigor del Reglamento.

GRÁFICO 6

Posición resumida de los Grupos del PE respecto a la propuesta de la ICE

	PPE	SD	ALDE	Verdes	GUE
Número de Estados miembros de donde proviene la ICE	1/4 o 1/5. (división interna). Estuvieron de acuerdo en quedarse en 1/5 para encarar las negociaciones con el Consejo	1/4 o 1/5 (división interna). Estuvieron de acuerdo en quedarse en 1/5 para encarar las negociaciones con el Consejo	9 Estados miembros	1/5	3 estados miembros
Edad mínima	Las respectivas en los Estados miembros.	16 años o en la respectiva de los Estados miembros	16 años	16 años	16 años
Reglas de verificación y establecimiento	Rigurosos. Facilitar el trabajo a los Estados miembros. Protección de datos	Menos rigurosos que EPP pero más que ALDE y los Verdes. Protección de datos	Menos rigurosos. Protección de datos	Reducción de requisitos de identificación al mínimo. Protección de datos	Reducción de requisitos de identificación al mínimo. Protección de datos
Periodo recolección de firmas	12 meses	12 meses	18 meses	18 meses	24 meses
Apoyo financiero comunitario	No	Sí (aunque cierta división interna)	Sí	Sí	Sí. Mención expresa a que no haya financiación privada de empresas.
Residencia vs. nacionalidad	Residencia	Residencia	Residencia	Residencia	Residencia o nacionales
Organizadores	De al menos 1/5 de estados miembros	Incluir persona jurídica (partidos políticos). División interna			

Fuente de elaboración propia.

4.9 TRAMITACIÓN LEGISLATIVA EN EL CONSEJO ⁹³

La Presidencia española puso en el orden del día la ICE como una prioridad política ⁹⁴ y quiso concluir el dossier de la ICE durante el primer semestre del año 2010 ⁹⁵. Sin embargo, la crisis económica global, las prioridades que establecerían los Consejos europeos sucesivos y el retraso de la constitución de la CE hicieron que los trabajos se retrasaran. La Presidencia española garantizaba la continuidad de sus prioridades, entre las cuales se hallaba la ICE, gracias al establecimiento del Trío de Presidencias semestrales. La Presidencia belga impulsó la celeridad de las negociaciones con el objetivo de alcanzar un acuerdo bajo su Presidencia, que finalmente acabó consiguiendo.

El Consejo empezó a perfilar su posición inmediatamente después de que la CE lanzara su propuesta. Cuando el legislador recibió la propuesta de la CE el 6 de abril, la Presidencia encargó el seguimiento al Grupo Antici ⁹⁶, que fue presentando sus resultados en las sesiones sucesivas del Consejo de Asuntos Generales. El 20 de mayo ya tenían las modificaciones perfiladas y el Coreper se reunía para concertar posiciones. El 7 de junio se aprobó una *Orientación general relativa a un Reglamento del PE y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana*. Al principio, la cuestión que más preocupaba al Consejo era la del registro y la admisibilidad (art. 4 y 8 del Reglamento). La Presidencia compartía con la CE que no se podía renunciar a un control temprano y ágil del registro. Con este fin, presentaron dos soluciones posibles:

(1) La reducción de los umbrales para el control de admisibilidad. Esto había sido una demanda del PE desde el principio. 300.000 firmantes para establecer el primer control de admisibilidad constituía un esfuerzo enorme si luego no se admitía y nada trámite. El Consejo estableció en 100.000 signatarios procedentes de un mínimo de tres Estados miembros el número de firmas de apoyo para establecer la admisibilidad previa.

⁹³ Página web del Consejo donde se puede hallar todos los documentos públicos referidos a la ICE. Consejo de la UE,

http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=ES&ssf=DATE_DOCUMENT+DESC&fc=REGAISES&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff_COTE_DOCUMENT=&ff_TITRE=iniciativa+ciudadana&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_REUNION=, 24 de septiembre 2013.

⁹⁴ Presidencia española, http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF, 3 de marzo 2010.

⁹⁵ Presidencia española, http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/es/documentosynoticias/noticias/jun14_cag.html, 3 de marzo 2010.

⁹⁶ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 58.

(2) La otra posibilidad de acuerdo por parte del Consejo era fusionar en un único artículo las fases de «registro» y «control» de admisibilidad, estableciendo un plazo (dos o tres meses) para pronunciarse. Esto se haría sin la exigencia de un mínimo de firmas de Estados miembros para que la CE verificara los criterios de control de admisibilidad que figuraban en el artículo 8 (que se pudiera adoptar un acto jurídico de la Unión para aplicar los Tratados y que entrara en el ámbito de competencias de la CE para presentar una propuesta). En cuanto a los otros dos criterios (que la ICE no fuese abusiva y carente de seriedad y que no fuese contraria a los valores de la UE), el Consejo proponía que fuesen valorados al tiempo que se presentaba la iniciativa.

En mayo también el Coreper decidió disminuir, como también hizo el PE, la cláusula de revisión del Reglamento, en vez de los cinco años marcados por la CE, establecerlo en tres años. Además, establecieron la *vacatio legis* en 12 meses, algo que la propuesta de la CE no contemplaba. El Consejo también quiso recordar la necesidad de que la ICE no podía equipararse a un proceso electoral o referéndum. Más adelante, el Consejo optó por relajar la fecha de entrada en vigor.

Sobre estos puntos, el Consejo dejó claro que el requisito de «admisibilidad» no era negociable. Efectivamente, la ICE debía ser seria por lo que el control de admisión debía poder garantizar que la ICE fuese real y ejecutable. Algunos países como Francia argumentaron además, que la «admisibilidad» no sólo no era negociable sino que además ésta debía hacerse en una fase y no en dos como proponía la CE. Según el país galo no sería aceptable políticamente exigir a un organizador la recogida de 300.000 firmas y luego rechazar la iniciativa en un control posterior. Algunos de los países que apoyaron la fusión de la admisibilidad fueron: Reino Unido, Grecia, Irlanda, Francia, República Checa, Austria, Eslovaquia. Enfrente, los países escandinavos (Suecia y Finlandia), Hungría y Bulgaria.

Por el contrario, el Consejo estaba dispuesto a negociar la cláusula de revisión y la *vacatio legis*. El Consejo también mostró su rechazo a que el anejo se modificara por un acto delegado y se especificó que la CE tendría competencias para modificar el anexo del Reglamento de conformidad con el artículo 290 del Tratado (acto delegado).

En su redacción original, el Consejo también reducía los requisitos de los firmantes. El Consejo tuvo en cuenta desde un principio que había países que pedían excepciones a la obligación de identificarse (de ahí la eliminación del apartado 4. b del art. 6). Por otra parte, durante la negociación el Consejo insistió mucho en el sistema de sanciones. Sobre esto se incidió especialmente

para que se añadiese un artículo destinado en exclusiva a atribuir sanciones y así quedaría reflejado en el Reglamento.

El 7 de junio se volvieron a reunir para redactar las orientaciones generales relativas al Reglamento de la ICE. Finalmente, el 14 de junio se alcanzaba un acuerdo que permitía iniciar los contactos con el PE para poder alcanzar un acuerdo común en primera lectura. El 20 de septiembre el Consejo lanzó otro documento en base a las negociaciones que se estaban llevando a cabo en el PE. Finalmente, el 22 de diciembre emitieron un documento donde el Consejo dejaba clara la posición que adoptaría en las negociaciones:

(1) Fijar el criterio de admisibilidad tras las 100.000 firmas. Además, entre estos criterios, el Consejo insistía en la necesidad de que la CE dejara fuera a las propuestas que estuvieran manifiestamente fuera del ámbito de aplicación de los Tratados.

(2) El número mínimo de firmas debía provenir de al menos 3 Estados miembros.

(3) Especificar en el Reglamento que las propuestas fuera del marco de aplicación de los Tratados y aquellas que eran contrarias a los valores europeos no podían ser admitidas.

(4) La obligación de que los organizadores de la ICE presentaran información sobre la financiación.

(5) Reducir a 3 años la revisión del Reglamento que la CE había establecido en cinco años.

4.10 TRÍLOGOS

Los trílogos, entendidos como reuniones de negociación entre la CE, el PE y el Consejo, tuvieron lugar en el mes de diciembre bajo la presión no solo mediática y de la opinión pública, también de la Presidencia belga que quiso concluir el Reglamento antes de que acabara su semestre de Presidencia en el Consejo. Pese a que el primer trílogo tuvo lugar el 30 de noviembre, a mediados del mismo mes los ponentes ya se habían puesto en contacto informalmente con las respectivas instituciones implicadas. Estos contactos formales al final de la aprobación del informe fueron fruto de una larga lista de contactos extraoficiales previos que encauzaron la negociación posterior en los trílogos⁹⁷.

⁹⁷ Como reconocería Gerald Häfner. HÄFNER, G., «Una mirada», *op.cit.*, p. 9.

En total, tuvieron lugar tres trílogos⁹⁸ (dos de ellos informales) a nivel político y 5 a nivel técnico. En ellos se llegaron a los siguientes acuerdos políticos:

- El número mínimo de Estados miembros de donde proviene la firma quedaría establecido en 1/4.
- Entrada en vigor del Reglamento: 12 meses y no 6 como quería el PE. Fue un acuerdo político tomado por la necesidad que tenían los Estados miembros de adaptar sus legislaciones al Reglamento.
- Organización de una audiencia pública en el PE para las ICE que alcanzaran el millón de firmas y cumplieran con los requisitos de admisión.
- Idioma. Se propone una lengua oficial de la UE para registrarse. Tras ello, los organizadores podrían proponer las traducciones. La CE les daría su apoyo pero no serían responsables de las traducciones.
- En cuanto a los datos de registro se introducirían dos tipos de formularios: uno para los países con documento nacional de identidad y otros con ausencia del mismo.
- Creación de un comité ciudadano compuesto por 7 personas de 7 Estados miembros diferentes.
- El Reglamento se revisaría tres años más tarde desde su entrada en vigor.
- En el ejercicio de derechos y obligaciones, por insistencia del Consejo, se podrían establecer sanciones para los organizadores que no cumplieran con las normas.
- Organización de una audiencia pública una vez alcanzado el millón de firmas.

En febrero de 2011, en Estrasburgo, se firmó el acuerdo definitivo entre PE y Consejo que permitiría la entrada en vigor de la ICE en abril de 2011.

4.11 MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DEL PE PARA IMPLEMENTAR EL REGLAMENTO DE LA ICE: ORGANIZACIÓN DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS

Si bien el Reglamento de la ICE entró en vigor en abril de 2011, se acordó dar 12 meses a la CE, a los Estados miembros y al PE para ultimar las provisiones relativas a las especificidades técnicas. La CE se encargó de crear sistemas electrónicos de recogida de firmas y una página web para la ocasión

⁹⁸ Entrevista con Gabriella Cseh, asistente parlamentario de Zita Gurmai, en la época de la tramitación del informe, diciembre 2011.

y de verificar la puesta a punto del Reglamento, los Estados miembros se ocuparon en designar a las autoridades nacionales encargadas de la verificación y certificación de las firmas y el PE trabajó en la adaptación de su Reglamento para organizar las audiencias públicas.

El presente apartado se refiere a la organización de la audiencia pública por su destacada influencia en el proceso de tramitación de la ICE. Estas audiencias tienen como objetivo fomentar la participación de los ciudadanos interesados en la iniciativa y constituir también una plataforma útil desde la que los medios de comunicación pueden publicitar las iniciativas y dar a conocer las mismas. Las audiencias públicas aumentan el interés de la opinión pública y tienen una función pedagógica. Además, refuerzan los nexos transnacionales, no solo entre los organizadores sino más allá también, entre los intereses de los ciudadanos europeos.

Ésta es, sin embargo, un elemento innovador de la ICE que no estaba previsto y es sobre todo destacado a nivel de Derecho comparado. En general, los mecanismos de democracia directa sí prevén el contacto entre legisladores y organizadores de la propuesta, pero lo que no prevén, de ahí la originalidad de la propuesta, son mecanismos de audiencias públicas en los cuales legisladores y ciudadanos puedan participar. La audiencia pública tiene por objetivo que los legisladores, una vez aceptada a trámite la propuesta, puedan escuchar los argumentos que motivan la petición ciudadana.

La normativa aprobada en diciembre de 2010 no especifica la forma que debe tomar la audiencia pública. Se limita a señalar que en ella deben participar la CE, el PE y los organizadores. Además, como indica su nombre, debe ser pública, por lo que debe estar abierta al público en general.

La conformación de los detalles de la organización de las audiencias públicas daría lugar a opiniones encontradas sobre su formato. Posteriormente a la aprobación del Reglamento, en AFCO se plantearon algunas preguntas relativas a la modalidad de su ejercicio que debían ser resueltas en los 12 meses que se había acordado. La comisión AFCO, encargada de modificar el Reglamento del PE, debía también decidir sobre la modalidad de aplicación de las audiencias públicas.

El primer problema que se planteó fue quién iba a ser la comisión responsable de la organización de las audiencias. En una carta de la Presidenta de la comisión PETI enviada a Casini, Presidente de la comisión AFCO, se pedía que ésta última tuviera en cuenta el papel de la comisión PETI relativo a las peticiones del ciudadano. En particular, PETI proponía ser ella la comisión responsable de organizar los encuentros públicos.

Sin embargo, la opinión de AFCO fue que la audiencia pública debía ser organizada por la comisión de fondo. Dicho de otro modo, si una iniciativa ciudadana versaba sobre cultura, era la comisión de Cultura quien debiera encargarse de organizar la audiencia pública. Y así respectivamente con cada comisión temática. La propuesta inicial de AFCO, con el beneplácito del ponente PPE y SD, era que, además de designar a una comisión responsable de acuerdo al contenido de la propuesta, que un representante de PETI y otro de AFCO estuvieran presentes en la audiencia pública y para que en un momento posterior se informara a las respectivas comisiones.

Pese a este compromiso inicial, quedaban muchas preguntas por responder: ¿Qué tipo de documento emitiría la audiencia pública en el caso de que se emitiera un documento de posición? ¿Qué cantidad de ciudadanos podrían acudir a la audiencia pública y bajo qué criterios serían aceptados para entrar en el PE? ¿Quién tomaría parte de ella? ¿Serían reembolsados los participantes?

La propuesta de AFCO⁹⁹ sobre la organización de la ICE era la siguiente: que una iniciativa exitosa pasaría automáticamente al orden del día de la Conferencia de Presidentes para que ésta se atribuyese la responsabilidad de la Audiencia pública a una comisión según el ámbito de competencia de la iniciativa. Esta modalidad imitaba el curso que toma la distribución de los informes en el PE. La comisión responsable debe organizar la audiencia en el plazo de 3 meses a partir de la aceptación de la iniciativa una vez reunida el millón de firmas. La audiencia, además, no contaría solo con la presencia de los ciudadanos invitados (es abierta al público), también contaría con la presencia de la CE, otros órganos e instituciones europeos y los organizadores.

AFCO renunció rápidamente a estar representada de forma sistemática en la organización de las audiencias. En cambio, la comisión de Peticiones no quería renunciar a ser la encargada de organizar las audiencias. Con el fin de alcanzar un acuerdo, AFCO propuso a PETI dejar que ésta última se responsabilizara de las audiencias de aquellas iniciativas que habiendo obtenido un apoyo significativo no habían alcanzado, sin embargo, el millón de firmas. El cambio que requería la propuesta era modificar el artículo 203 del Reglamento del PE para dar a PETI la oportunidad de hacer el seguimiento político de aquellas iniciativas que no hubieran reunido el mínimo de apoyos y que, por lo tanto, no tenían derecho a la audiencia pública según las disposiciones del Reglamento de la ICE.

Pero no fue suficiente para PETI, quien pidió estar asociada y representada también en todas las audiencias del PE. Al respecto, se creó una división no

⁹⁹ Parlamento Europeo, artículo 211 (antiguo artículo 197 bis) del Reglamento del Parlamento Europeo relativo a las Audiencias públicas sobre iniciativas ciudadanas.

entre partidos políticos o nacionalidades sino entre comisiones del PE: entre los miembros de AFCO y los de PETI. La comisión de Asuntos Constitucionales argumentaba que la asociación automática de la comisión de Peticiones crearía confusión entre los ciudadanos ya que podría crear confusión en cuanto a los instrumentos de democracia directa: el derecho de petición con el derecho de iniciativa. PETI, por su parte, defendió que su comisión era la responsable de canalizar las demandas directas de los ciudadanos y que, por esta razón, no se les podía apartar de la organización de las audiencias públicas.

Finalmente, las dos propuestas fueron llevadas al pleno de abril de 2012 y fue la posición de PETI la que se acabó imponiendo en la votación. Las audiencias se organizan por la comisión de fondo y PETI estará asociada por defecto en cada caso. Para cada audiencia, la Conferencia de Presidentes decide quién es la comisión de fondo según la competencia de la iniciativa.

4.12 COMENTARIOS AL PROCESO LEGISLATIVO

En este apartado se lleva a cabo un análisis comparativo entre las diferentes posiciones de las instituciones que influenciaron el proceso legislativo de la ICE, a partir de las tablas que se incluyen un poco más adelante.

Jean-Luc Sauron, del Consejo de Estado¹⁰⁰, señala la gran convergencia inicial que había entre las instituciones. Gerald Häfner, diputado por los Verdes destacó también el gran consenso y trabajo conjunto y de cooperación que había habido en la preparación del informe parlamentario¹⁰¹. Esto es un hecho destacado que no siempre ocurre en trilogos. No en todos los procesos de co-decisión hay tanto consenso entre instituciones como existió con la ICE. Algunos participantes en los trilogos contaron que cuando tuvieron lugar los trilogos, los actores interpelados llegaron a las negociaciones con el convencimiento de que había consenso en algunos puntos. Esto se ejemplificaba con el número de Estados miembros de donde debían provenir las firmas: 1/4, 1/3 o 1/5. El PE condujo la proporción de 1/5 hasta el final para doblegar al Consejo, aun conociendo que este último estaba dispuesto a aceptar 1/4 y que pese a saberlo forzó su propuesta más restrictiva hasta el último trígono.

Lo mismo sucedería con la edad de participación en la ICE. Pese a la indefinición inicial del PE, la dificultad de cambiar las leyes nacionales para la

¹⁰⁰ SAURON, J. L., «The European Citizens' Initiative: not such a good idea?», *Policy paper, European Issue*, Num 192, Fondation Robert Schuman, 31 de enero 2011.

¹⁰¹ HÄFNER, G., «Una mirada», *op.cit.*, pp. 9-10.

participación en la iniciativa preveía que la edad se fijara en la misma que marcan las elecciones europeas. Pasaría lo mismo con el tiempo de recogida de firmas que la CE había limitado a 12 meses y cuyo apoyo aportó el Consejo. Esto fue una de las renunciadas esperadas del PE quien acudió a los trilogos con una propuesta de 18 meses para tener margen negociador, si bien era uno de los puntos de cesión esperados. En cualquier caso, no hubo discrepancias insalvables entre las partes durante el proceso legislativo que ocupó a la ICE.

Con toda la amalgama de propuestas, algunas de ellas no prosperaron. El comité de sabios, una novedad introducida por los ponentes del PE, no pasó de los primeros debates en el seno de la comisión de Asuntos Constitucionales. Igual suerte tuvieron las limitaciones materiales a la ICE: las prohibiciones de legislar sobre una ley recientemente aprobada o sobre temas presupuestarios quedaron desechados ya en los debates parlamentarios por lo que la propuesta no cruzó las fronteras de la eurocámara. Tampoco pasó el filtro previo de admisibilidad. Esto, un punto importante de renuncia para la CE e incluso para el Consejo frente al Parlamento, quien consiguió eliminar el filtro de control previo.

En cambio, se consolidaron otros elementos vacilantes durante el proceso. El número «significativos de Estados», de donde deben provenir los aludidos, quién podía ser calificado de «organizador», la edad mínima para dar apoyo a la iniciativa (consolidada en la edad de participación de las elecciones europeas), el apoyo técnico de la CE a los organizadores, las audiencias públicas o las versiones idiomáticas de la ICE. También llama la atención la selección de «nacionalidad» por encima de «residencia». Mientras que el derecho de petición sí reconoce el derecho a reclamar también a aquellos individuos que residan o que tengan su domicilio social en un Estado miembro de la UE, la ICE no permite a los residentes ni poner en marcha ni participar en una iniciativa legislativa popular.

Del análisis del proceso legislativo, se pueden ver los puntos constantes de discusión que afloraron a medida que se iba concretando la regulación. Desde la publicación del Libro Verde (*Green Paper*) hasta la aprobación del Reglamento surgieron núcleos temáticos polémicos cuyos principales puntos se señalan en la siguiente tabla: el número de Estados miembros mínimos de donde deben provenir los organizadores, la edad mínima para participar, la forma que debe adoptar la ICE, la relación entre instituciones, el control de las firmas, el tiempo destinado a la recogida y la autenticación de las firmas, la forma de las audiencias públicas, etc. El estudio del proceso legislativo hasta la concreción de la norma aflora muchas luces y sombras sobre el equilibrio de poder y la asociación de las instituciones para preservar su *status quo* al mismo tiempo que programaban un Reglamento *user friendly*, cercano al ciudadano.

GRÁFICO 7

Los principales puntos defendidos por la ICE durante el proceso legislativo

	Libro Verde	CE	PE	Consejo	CdR	CESE	Trílogos	Informe final
Número de Estados miembros de donde proviene la ICE	1/3 1/4	1/3 (9 de los 27 EM)	1/5	1/3	1/4	1/4	1/4 (7 de los EM)	1/3
Edad mínima	16 años o Elecciones PE	Elecciones del PE	16 años	Elecciones del PE	La misma que en las elecciones al PE	La misma que en las elecciones al PE	Elecciones del PE	La misma que en las elecciones al PE
Número mínimo de personas firmantes por país	Proporcionalmente degresiva Menor del 0,2%	0,2% Proporcionalmente degresiva		0,2% Proporcionalmente degresiva				0,2% Proporcionalmente degresiva
Reglas de verificación y establecimiento	Uniforme	Dejarlo a los EM. Máximo de 3 meses	Uniforme. Dejarlo a los EM	Diferencia según los EM				Diferencias según los EM Se aplicarán actos delegados
Periodo recolección de firmas	Entre los 6 meses y los 18	12 de meses	12 meses			18 meses		12 meses
Examen de las ICE por la CE	6 meses	4 meses	2 meses a partir de su recepción		2 meses desde recepción			3 meses a partir de su recepción
Método de registro oficial de las ICE	Online	Online. Pero deja claro que la inscripción online no significa la admisión a trámite.			Online	Online Con software abierto.		Online. Con software abierto

■ ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA...

	Libro Verde	CE	PE	Consejo	CdR	CESE	Trilogos	Informe final
Reglas de financiación		Anexo II: Remisión a al estatuto de los partidos políticos europeos y fundaciones europeas. Ausencia de financiación pública	PETI (declaración de donaciones de más de 2000 euros); se acabó desestimando. Posibilidad de financiación pública	Ausencia de financiación pública				Remisión al estatuto de los partidos políticos europeos y fundaciones europeas.
Admisión	División sobre la existencia de un control previo	Sí. Control previo tras 300.000 firmas de al menos 3 EM distintos	Abolición del control de admisibilidad. Comité de sabios fue rechazado.	100.000 firmas. Supresión de las fases de «registro» y «admisión»	Fase de inscripción de la propuesta.	50.000 firmas		No
Cláusula de revisión		5 años	3 años	3 años		3 años		3 años
Traducción de la ICE		Lenguas oficiales. Estados miembros u organizadores	Lenguas oficiales. Responsabilidad de los organizadores		También lenguas regionales	Lenguas oficiales. A cargo de la CE		Lenguas oficiales. Responsabilidad de los organizadores
Identificación del firmante		División en 2 tipos de países: Con DNI y sin DNI	Nombre, dirección, lugar fecha de nacimiento, nacionalidad y fecha de firma.	Respeto por las particulares nacionales		Ídem PE		Depende de la legislación del Estado Miembro
Residencia vs. nacionalidad		Nacionalidad	Residente (PETI)	Nacionalidad		Residente		Nacionalidad

Fuente de elaboración propia.

Este apartado cinco sobre el desarrollo del proceso legislativo tiene como objetivo mostrar las diferentes propuestas alternativas a la normativa adoptada. El conocimiento de las diferentes posiciones legislativas ayudan a comprender la predisposición de la ICE para ser utilizada y su capacidad para cumplir con los deseos de los ciudadanos. No menos que esta intención, las distintas alternativas que se ofrecieron servirán para la revisión que se espera hacer a partir de 2015.

Además, el proceso legislativo permite conocer las luchas de poder que precedieron al Reglamento. Divergencias que quedaron reflejadas en la transposición de la ley. El gran peso político, más que técnico, que ocupó el dossier de la iniciativa permite, sin embargo, considerar el inestable marco normativo. Tras las elecciones de mayo de 2014, el nuevo equilibrio de fuerzas parece que podrá modificar la futura revisión. Efectivamente, con la subida de los partidos euroescépticos y la aparición de partidos extremistas, seguramente la demanda a favor de mayor participación directa, de más apertura de las disposiciones, se imponga. Las posiciones a favor de ensanchar la participación directa del ciudadano recaban apoyos porque conllevan crédito político. De ello se podría beneficiar la ICE en su próxima revisión.

Más allá del contenido exacto, sin embargo, en una proyección más generalista, es importante este apartado porque permite ver que la constricción normativa no es estructural. Un cambio de equilibrio político deja la puerta abierta a unas disposiciones legislativas más favorables para el funcionamiento de la ICE. Las últimas elecciones han demostrado que ese cambio es posible e influenciará la futura revisión del Reglamento.

CAPÍTULO 5

EL REGLAMENTO 211/2011, DE 16 DE FEBRERO DE 2012

El artículo 11.4 del TUE explicita una serie de características que la legislación secundaria europea no puede contradecir: un millón de firmas, una cantidad significativa de Estados miembros, una propuesta en el marco de competencias de la CE, etc. El artículo del Tratado no es de ejecución directa y requería una transposición en forma de Reglamento que implementara las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones recogidas en la normativa del Tratado. De acuerdo con el art. 24 del TFUE, el desarrollo de la ICE se haría mediante Reglamentos y con arreglo al procedimiento legislativo ordinario «incluido el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten»¹.

En este capítulo se describen y analizan cada uno de los artículos del Reglamento, poniendo de relieve no tanto el proceso legislativo y las luchas de poder como en el apartado anterior, sino el asentamiento institucional derivado del Reglamento aprobado.

¹ Artículo 24 del Tratado de la Unión Europea. «El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa ciudadana en el sentido del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten. Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227. Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 228. Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea en una de las lenguas mencionadas en el apartado 1 del artículo 55 de dicho Tratado y recibir una contestación en esa misma lengua.»

5.1 DEL OBJETO Y LAS DEFINICIONES

El artículo 1 del Reglamento no difiere de la propuesta presentada por la CE en su día y no presenta ningún cambio respecto al objeto de la normativa, que sigue siendo una remisión al artículo del Tratado original, el art. 11 TUE, el cual le da la base jurídica de su posterior desarrollo.

El artículo 2 relativo a las Definiciones presentó alguna modificación respecto al original sin presentar disidencias entre los legisladores. Con todo, se afina el texto y se sustituye «invitar» por «instar» y «atribuciones» en el lugar de «competencias». Sin embargo, sí fue motivo de negociación en este artículo y en otros posteriores, puesto que la idea se repetiría, la de determinar la procedencia de los firmantes: la CE había establecido 1/3 de los Estados miembros, mientras que tras las negociaciones se acordó fijar esa cantidad en 1/4.

También varió sustancialmente la definición de «organizadores». Si bien al principio se recogía que también una persona jurídica u organización sería responsable de llevar a cabo una iniciativa, tras el proceso negociador se consideró que la propuesta de la CE desvirtuaba la intencionalidad inicial de la ICE. Por este motivo, se consideró que solo las personas físicas, los ciudadanos, podrían ser los impulsores de una iniciativa popular. Esto había dado lugar a disputas. La designación de «personas físicas» como únicas componentes del comité organizador impedía que los partidos políticos fueran parte de la comisión organizadora; lo que enervó a los Presidentes de Grupo, sobre todo de los dos partidos principales, y, en cambio, se mostraron a favor de la propuesta inicial de la CE quien capacitaba a toda persona física, jurídica u organización devenir «organizador». Sobre todo, Martin Schulz, Presidente del Grupo SD en el PE y posterior presidente del PE, argumentaba que limitar la organización a las personas físicas que forman un comité ciudadano² crearía dos niveles de legitimidad: una de los «ciudadanos» y otra de los «partidos políticos». Lo que a su juicio era inaceptable para un partido político ya que éstos son también legítimos y suponen la prolongación de la voz ciudadana en las instituciones. Al final, se acabó imponiendo en las negociaciones la visión de los ponentes que defendían que solo las personas físicas podrían organizar una ICE y formar parte de ese comité de ciudadanos. A cambio, arguyeron que un partido o grupo político siempre podría dar su apoyo a una ICE. *De facto*, se creaba esa dualidad democrática que había criticado Martin Schulz.

² Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op. cit.*, p. 18.

La creación del comité de los siete organizadores residentes en al menos siete Estados miembros diferentes fue una introducción nueva del PE. La creación de un comité estructurado, medida que la CE no había previsto, fue criticada por algunos sectores más aperturistas que argumentaron que hubiera sido más fácil para los ciudadanos organizarse según sus necesidades y no según una imposición restrictiva innecesaria, no exigida por la normativa originaria³.

A favor, se puede decir todavía que el Reglamento evita pronunciarse sobre la responsabilidad derivada de la organización de una ICE. Este punto, que surgió en los debates del PE, fue finalmente obviado en los trilogos. La legislación no especifica las responsabilidades y obligaciones de los miembros del comité así como de las acciones derivadas de la organización de una ICE. Este punto, manifiestamente negativo en cuanto que aumenta la inseguridad jurídica, es por otra parte positivo, en cuanto anima a los organizadores a participar en la ICE.

5.2 REQUISITOS EXIGIDOS A LOS ORGANIZADORES Y FIRMANTES

El artículo 3 del Reglamento introduce dos diferencias fundamentales respecto a la propuesta de la CE.

Por una parte, se introduce la novedad del «comité de ciudadanos», compuesto por, al menos, siete personas que sean residentes en, al menos, siete Estados. El PE fue el artífice de esta idea que fue aceptada por el Consejo y a la que la CE tampoco objetó de manera significativa. El artículo retiene cierta verborrea política si bien en su segundo párrafo, se especifica la modalidad del comité organizador, en vez de dejar el desarrollo específico a un acto delegado.

Además, esto es importante en cuanto la CE concebía la posibilidad de que existiese un único organizador. Con la modificación del PE, no existe la posibilidad de que una única persona presente una iniciativa ciudadana, sino un grupo.

Asimismo, se introdujo un párrafo en el cual se explicitaba que para alcanzar el número mínimo necesario para constituir un comité de ciudadanos, los eurodiputados no computarían. Esto no excluye sin embargo, que un diputado al PE pueda firmar la iniciativa ciudadana en calidad de persona física. Sin embargo, como destaca Yolanda Gómez, «*En este comité de ciudadanos pueden integrarse diputados del PE, lo cual implica que este instrumento de*

³ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 10.

*democracia directa se vincula con la democracia representativa, a la que parece querer dar réplica».*⁴

También en este capítulo se discutió la edad de participación. Como ya se ha apuntado con anterioridad, al final se resolvió a favor de la propuesta original de la CE y se rechazó la edad de 16 años como se había sugerido. La edad se fijó en la participación a las elecciones europeas (para respetar los dieciséis años de excepción en el país de Mozart). El firmante debe tener la edad requerida no el día en el que se lanza la ICE, ni el día del registro, sino el día en el que da su apoyo a la iniciativa mediante la estampación de su firma. Entre otras cosas (como por ejemplo el cambio constitucional que implicaba en algunos países), esta decisión se tomó en razón de los costes, ya que si se hubiera fijado en una cantidad diferente de la marcada por las elecciones europeas se hubiera tenido que hacer *ex profeso* un nuevo censo electoral, por lo que hubiera resultado un trabajo excesivo para los Estados miembros.

5.3 REGISTRO Y PROCEDIMIENTOS DE LA INICIATIVA CIUDADANA PROPUESTA

A favor de este artículo 4 cabe decir que los requisitos para el registro de la ICE son claros, sencillos y asequibles. Los requisitos particulares son pocos, a diferencia de otros ordenamientos vecinos⁵ donde la propuesta legislativa debe tener un formato legislativo específico. El texto comunitario es bastante abierto y goza de pocos requisitos formales que se recogen de manera bastante clara en el Anexo II del Reglamento. El Reglamento se limita a pedir una descripción de la iniciativa en una de las lenguas de la Unión y a referirse a las provisiones del Tratado⁶ que cubrirían la temática de la ICE en cuestión. No existe límite material a la presentación de la ICE, sin embargo, ésta no debe estar manifiestamente fuera de las competencias de la CE, no puede ser manifiestamente frívola, abusiva, temeraria o estar en contra de los principios y valores de la Unión recogidos en el art. 2 TUE. Esta disposición que a primera vista parece favorable al uso de la ICE, es también fuente de problemas. Para asegurar que una propuesta cumple con los requisitos legales básicos y que el lenguaje se adhiere a un mínimo jurídico que cite las disposiciones de los Tratados, se requieren personas especializadas en el sector que conozcan el dere-

⁴ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., «La iniciativa ciudadana en la Unión Europea», *op. cit.*, p. 66.

⁵ Tales como en el ordenamiento austriaco e italiano.

⁶ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op.cit.*, p.11.

cho comunitario. Esto obligará a los organizadores a recurrir a la consulta de personas especializadas. Una consulta que se añade a los gastos que no son reembolsados por ninguna administración pública y que corre a cargo de los organizadores⁷.

Si las condiciones así anunciadas no se cumplieran, la CE puede rechazar el registro, siempre debidamente motivado e informando a los interesados de cuáles son los recursos judiciales y extrajudiciales que el organizador puede seguir. En cualquier caso, cada ICE refleja una preocupación social, por lo que la CE no puede sin más referirse a argumentos jurídicos y a la inconveniencia política. Para combatir la desafección ciudadana, la CE debe tener argumentos muy sólidos para rechazar una iniciativa⁸.

Este artículo 4 difiere sustancialmente de la propuesta original de la CE. Esta última había considerado solo como posibilidad de rechazo: las iniciativas manifiestamente contrarias a los valores de la Unión o aquellas que pudieran ser abusivas o por falta de seriedad. El Consejo pidió además que fueran rechazadas aquellas que estuvieran manifiestamente fuera del ámbito de aplicación de los Tratados. Al final, aunque en disposición distinta, se aceptaron las peticiones del Consejo y la CE. La posición general del PE era evitar introducir más restricciones de las estrictamente necesarias. Pese a lo dicho, y como ya he comentado en otros apartados, hubo parlamentarios que sí pidieron introducir limitaciones materiales al texto.

Llama la atención al respecto que nadie se refiriera al principio de unidad material que queda completamente excluido del Reglamento. Asimismo, tampoco se hace ninguna referencia en todo el articulado (ni tampoco en el Reglamento) al procedimiento que debe seguirse en el caso de que la propuesta de ICE presentada sea similar a otra ya en curso, o en el extremo, que sea completamente opuesta a otra ya presentada. Esto podría suceder con la iniciativa de «One of us», a favor de la vida del no nacido, la cual se ha convertido en la segunda ICE en alcanzar el millón de firmas. ¿Qué sucede entonces si movimientos proabortistas deciden iniciar otra campaña para la presentación de la ICE? ¿qué debería hacer entonces la CE?, ¿esperar?, ¿acoger las dos? El Reglamento que regula la ICE no se pronuncia al respecto, por lo que jurídicamente hablando, nada impide que ambas puedan seguir paralelamente el curso normal del registro y presentación.

⁷ KARATZIA, A., *op. cit.*, p. 2.

⁸ KACZYNSKI, P. M., «The European Citizens Initiative: A proper Response from the Commission», CEPS, Bruselas, 2010 en: GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 11.

Si finalmente decide rechazar la propuesta de la ICE pese a haber recibido el apoyo de un millón de firmas y haber cumplido con las formalidades del Reglamento, los particulares siempre pueden recurrir al art. 362 TFUE. Según éste «*Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.*»⁹. Existe pues, una vía judicial¹⁰ para recurrir en caso de que la CE rechace la ICE (por una comunicación mal motivada, desviación de poder, recurso por incompetencia, vicios de forma, etc.). El ciudadano, o los organizadores de la ICE, podrán recurrir la decisión de la Comisión Europea ante el TJUE, quien se pronunciará definitivamente sobre la admisibilidad de la iniciativa. Esto ha sido, por ejemplo, el caso de los organizadores de la TIPP, quienes han afirmado que recurrirán al TJUE ante el rechazo de la CE.

El Consejo y el PE acordaron poder traducir la iniciativa a otros idiomas. Pese a que el PE había pedido el apoyo técnico de la CE, al final el Consejo y la Comisión se impusieron y la traducción de la propuesta a otros idiomas corre a cargo de los organizadores de la iniciativa. Pese a esto, en el Reglamento final sí se considera un punto de contacto de información y asistencia para el ciudadano, no en temas de traducción pero sí de ayuda para encauzar el registro.

A favor del artículo, podemos destacar la seguridad jurídica que otorga el párrafo 3. El rechazo es jurídico y debe ser en todo caso motivado y ofrecer a los organizadores alternativas de recurso. Igualmente, se introduce una mención a la protección de datos y, sobre todo, a la facultad (propia de la CE en sus propuestas de iniciativa) para que los organizadores puedan retirar la iniciativa en cualquier momento antes de la presentación de las declaraciones de apoyo. Los formularios donde se estampará la firma contienen información sobre el tratamiento de los datos de los firmantes y la obligatoriedad de no transferirlos más allá del marco de la ICE. Ello implica que cualquier dato para estar en contacto con los organizadores es adicional y deberá ser pedido aparte. Además, tras la presentación de la ICE con el recuento de firmas autorizadas, los datos de los participantes deberán ser destruidos un mes al más tardar¹¹.

⁹ Artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁰ Ha sido el caso de la iniciativa *Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!* cuyo registro la Comisión Europea denegó el 5 de diciembre de 2013, Recurso interpuesto el 15 de enero de 2014 — Costantini y otros/Comisión, (Asunto T-44/14), (2014/C 93/46).

¹¹ KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*, Fundación Verde Europea e Initiative and Referendum Institute Europe, Bruselas, noviembre, 2012, p. 49.

Sobre la posibilidad de financiación, ya se ha comentado que se descartó la posibilidad de que las instituciones públicas nacionales o europeas corrieran con los gastos de la organización de una ICE como se detallará más adelante. Esto puede dejar la puerta abierta a futuras descompensaciones en el apoyo de la iniciativa legislativa.

En el artículo 5 se especifican los procedimientos y requisitos para la recogida de las declaraciones de apoyo. A destacar: la reducción de datos que los ciudadanos deben dar cuando firman. El Consejo previó un sistema de identificación distinto para ciertos Estados miembros que ya habían mostrado su desacuerdo inicial ante los requisitos iniciales que pedía la CE. Para evitar hacer dos tipos de clase de ciudadanos, se optó por simplificar los requisitos identificativos.

Este artículo 5 también incluye otro de los puntos más conflictivos de la negociación: el tiempo de recogida de firmas que la CE había limitado a 12 meses. El Consejo también había establecido un año en las negociaciones. Esto significó una de las renuncias esperadas del PE quien en un principio, había establecido 18 meses como periodo para la colección de apoyos.

Cabe destacar que el expreso reconocimiento a la recogida de firmas tanto en papel como en formato electrónico supone una mirada al futuro y un favorecimiento claro del funcionamiento de la ICE. Con todo, ya se han mencionado aquí los problemas informáticos continuados que han supuesto la falta de un servidor libre y la cesión que ha hecho la CE de uno propio.

En cuanto al artículo 6, relativo al sistema de recogida de firmas mediante la página web, las modificaciones introducidas a la propuesta de la CE fueron especialmente detalladas por parte del Consejo. La responsabilidad debida a las autoridades nacionales, el modelo a seguir para la recogida de firmas, la necesidad de la autorización previa para la validez de la recogida de firmas, etc.

El Parlamento Europeo, por su parte, solo especificó que a más tardar el 1 de enero de 2012, la CE establecería programas informáticos de código abierto de acuerdo a los requisitos específicos que se recogen en el Reglamento. Además, esos programas se pondrían a disposición de los ciudadanos de manera gratuita. Esta disposición temporal del Reglamento fue notablemente incumplida, como ya se quejó el diputado al PE, Gerald Häfner, quien en la sesión de marzo de 2012 en la comisión de Asuntos Constitucionales criticó la indisposición de los programas informáticos y del incumplimiento de plazos en la puesta a punto de la iniciativa ciudadana europea.

¿Y quién puede participar en la iniciativa ciudadana? Esto fue un punto de discusión en las negociaciones. A diferencia del derecho de sufragio o de petición, la ICE no se puso al mismo nivel de otros derechos de participación política. El uso de la iniciativa ciudadana se reservó solo a los ciudadanos eu-

ropeos, sin la posibilidad de que pudiera extenderse a los nacionales de terceros países residentes en la Unión¹². Esto ha originado en muchos casos, problemas de firma ya que algunos ciudadanos nacionales de un Estado miembro, residente en otro, no pueden ejercer su derecho de participación. Por ejemplo, en Reino Unido, donde no se puede ejercer el derecho a voto para aquellos nacionales que residen en otro país miembro. Pese a que este problema no es generalizado, con el objetivo de reducir esa falta al mínimo, se recomienda firmar sea en tu Estado nacional o en tu país de residencia y proveer toda la información que se requiera por parte de las Autoridades públicas del país donde se ejerce la participación (ver anexos).

Este problema de participación incide sobre todo en los extracomunitarios que, aun siendo residentes, no pueden tomar parte de la ICE. Esta limitación participativa a la residencia ha sido criticada por muchos. Por ejemplo, Víctor Cuesta califica de «particularmente reprochable»¹³ esta limitación porque restringe el uso de la iniciativa ciudadana de manera innecesaria.

5.4 EL NÚMERO MÍNIMO DE FIRMAS POR ESTADO MIEMBRO

El artículo 7.1 establecía lo que fue un punto fuerte de las negociaciones: «número mínimo de Estados» de donde deben provenir las firmas. Los grupos mayoritarios en el PE (PPE y S&D), los ponentes del informe, el Comité de las Regiones y el proceso de consulta abierto para el Libro Verde, mostraron su apoyo a fijar la cantidad en 1/4. Sin embargo, la propuesta de la CE había aumentado el umbral a 1/3. Al final, tras el proceso de codecisión y cierta vacilación en la posición del Consejo, se decidió que no solo el requisito debía fijarse en 1/4 sino que, además, la proporción y no un número absoluto era lo más adecuado para determinar el número de Estados mínimo.

El uso del término «número significativo» recogido en los Tratados creaba una laguna que había que cubrir en la adopción de la legislación. El PE presentó 1/5 en sus propuestas pero fue un punto estratégico con el objetivo de llegar a un término medio: con el margen de las negociaciones, se fijaría la cifra en 1/4 frente al 1/3 presentado por la CE. El PE defendió su posición argumentando que ya había presentado una resolución el 7 de mayo de 2009 utilizando como analogía al artículo 76 del TFUE «*que establece que los actos relacionados con la cooperación judicial en materia penal o la cooperación*

¹² BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 53.

¹³ CUESTA, V., *Participación directa, op. cit.*

policial pueden adoptarse por iniciativa de la cuarta parte de los Estados miembros»¹⁴. ¿Por qué no le pareció entonces a la CE, 1/4 proporción suficiente para incluirla en su propuesta legislativa? La CE rechazó el argumento del PE porque no consideró los dos ámbitos (la iniciativa legislativa ciudadana y la cooperación judicial en materia penal o la cooperación policial) como materias comparables¹⁵. La CE consideró entonces que 1/4 no era representativo y, en consecuencia, prefirió adoptar un tercio como cantidad que sí reproducía el interés general. Para ello recurrió a la razón de los Tratados, cuyas páginas contienen referencias al umbral de 1/3 en cuanto a la «cooperación reforzada» la cual establece que «al menos nueve Estados miembros» son necesarios para iniciar el procedimiento de control de subsidiariedad¹⁶.

Además del número mínimo de los Estados, los firmantes deberán representar a, al menos, el número mínimo de ciudadanos fijado en el anexo I. La propuesta de la CE no especificaba en el texto legal la razón de por qué el número fijado en el anexo. En cambio, el Consejo introduce en el texto legal una compleja explicación del cómputo¹⁷. El PE recogería esa idea y simplificaría los cálculos. La reforma de las cifras de acuerdo a la evolución de la composición del PE se adaptará mediante actos delegados¹⁸.

Finalmente, una pequeña modificación al párrafo cuarto del mismo artículo que corregiría el texto inicial de la CE: el firmante se consideraría precedente del Estado miembro que sea responsable de la verificación de su declaración de apoyo en vez del Estado miembro «*que hubiere expedido el documento identificativo indicado en la declaración de apoyo correspondiente*»¹⁹.

¹⁴ El PE dice: «el artículo 76 del TFUE establece que, si una propuesta legislativa obtiene el respaldo de una cuarta parte de los Estados miembros, cabe suponer que se ha tenido debidamente en cuenta el interés común europeo», por lo que «este número mínimo puede considerarse incontrovertible», BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 59.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 60.

¹⁷ «calculado sobre la base del número de diputados al Parlamento Europeo por cada estado miembro establecido en el proyecto de Decisión del Consejo Europeo relativa a la composición del PE para la legislatura 2009-2014, aprobada políticamente por el PE el 11 de octubre de 2007 y, con una modificación del Consejo Europeo, durante la Conferencia Intergubernamental de 2007, multiplicado por un factor de 250», Consejo de la Unión Europea, Expediente interinstitucional: 2010/0074 (COD), 10626/2/10 REV 2. Bruselas, 22 de junio de 2010.

¹⁸ Comisión Europea, Reglamento Delegado (UE) N.º .../.. de la Comisión de 11.7.2013 que sustituye los anexos II y III del Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana, disponible en:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/com_adl\(2013\)04313_/com_adl\(2013\)04313_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/com_adl(2013)04313_/com_adl(2013)04313_es.pdf), 24 de septiembre 2013.

¹⁹ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana, *op. cit.*

5.5 VERIFICACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE APOYO

El artículo 8 de la propuesta de la CE, «Decisión sobre la admisibilidad de una propuesta de iniciativa ciudadana» desaparece en substitución de la «Verificación y certificación de las declaraciones de apoyo».

El punto central del desaparecido artículo era el requisito de preadmisión que fijaba la CE en su propuesta, con una cantidad de 300.000 firmas. La CE argumentaba que un control previo de admisibilidad era necesario para garantizar la fiabilidad y la viabilidad de la iniciativa y evitar la malversación de fondos, recursos y esfuerzos. El ejecutivo comunitario en su propuesta copiaba el ejemplo de otros países (Polonia, Austria o Suiza) cuyas legislaciones establecen un requisito de admisibilidad para comprobar la viabilidad de la propuesta.

La propuesta de la Comisión no tuvo mal acogida por el Consejo, cuya sola exigencia fue reducir el número de firmas para la admisión a 100.000. Además, este prerrequisito no se limitaba a las 300.000 firmas, sino que ambos, CE y Consejo, mostraron su acuerdo en que ese mínimo de signatarios procedieran de un mínimo de tres Estado miembros.

Como se ha comentado en apartados anteriores, el PE se opuso frontalmente a esta apartado 1 del artículo 8, porque consideró que era, en primer lugar, un requisito difícil de alcanzar y, en segundo lugar, porque ponía más condicionantes a la iniciativa ciudadana de las ya especificadas en el Tratado. Pese a esto, en sus intervenciones en las comisiones de AFCO y PETI, los representantes del ejecutivo comunitario todavía defendieron este filtro para evitar dar continuidad a iniciativas que no lograrían llegar al millón de ciudadanos y ahorrar de esta manera gastos innecesarios. El PE destacó su inflexibilidad sobre este punto y tanto Consejo como CE acabaron sucumbiendo a la demanda de la eurocámara. Consecuencia de todo lo anterior, los apartados 1, 2 y 3 originales del artículo 8 desaparecen.

El artículo 8 definitivo es el artículo 9 de la propuesta original. En sí, éste no cambia considerablemente. A diferencia del original se recoge la propuesta del Consejo: se «*separará las declaraciones de apoyo recogidas en papeles, las que se hayan firmado electrónicamente utilizando la firma electrónica avanzada y las recogidas mediante el sistema de recogida a través de páginas web*». La aclaración del Consejo tenía como objetivo facilitar el trabajo de la verificación de las firmas que posteriormente debían llevar a cabo las autoridades nacionales.

Por otra parte, la responsabilidad de la verificación se modifica sustancialmente respecto a la versión original. La CE creyó simplificar el procedimiento estableciendo que «*El organizador presentará las declaraciones de apoyo al Estado miembro que hubiere expedido el documento identificativo especificado en las mismas*». Los dos legisladores estuvieron de acuerdo en una verificación diferenciada en vez de la única propuesta por la CE. No solo por la separación previa, sino porque establece también una diferenciación entre residencia (sin excluirla), nacionalidad y expedición del documento de identificación personal. Esta diferenciación entre derecho de firma entre los nacionales de un país y los residentes producen colisiones de derechos amparados bajo el art. 20.2 TUE (cooperaciones reforzadas)²⁰. Al final la verificación se hará de una sola vez, al final de la colección de las firmas necesarias en cada país y se presentaran las firmas (en papel y electrónicamente) por separado. Las mismas autoridades nacionales que reciben las firmas con la información del firmante tienen la obligación de destruir los documentos un mes más tarde de la verificación²¹.

Finalmente, a partir de las disposiciones del Reglamento aprobado, las autoridades nacionales tendrán 3 meses para verificar las firmas depositadas. Tras la aprobación, éstas deberán expedir un certificado a los organizadores dando su conformidad a la validez de las firmas. Es a partir de entonces que se puede afirmar que, efectivamente, la ICE ha conseguido el millón de firmas exigido por los Tratados, proveniente de un número significativo de Estados miembros.

5.6 PRESENTACIÓN DE UNA INICIATIVA CIUDADANA Y EXAMEN DE LA INICIATIVA POR LA COMISIÓN EUROPEA

El originario artículo 9 del Reglamento especificaba la necesidad de presentar la información relativa a las ayudas y a la financiación que apoyará a la iniciativa legislativa. Además, se añade que se deberá dar cuenta específica sobre el importe de los apoyos financieros que superen un nivel determinado. El «nivel determinado» se ha establecido de acuerdo al Reglamento (CE) n.º 2004/2003, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos. Este Reglamento, aprobado por el PE en la sesión plenaria de abril

²⁰ KARATZIA, A., *op. cit.*, p. 3.

²¹ KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*, *op.cit.*, p. 49.

de 2014, fija el límite de la donación en 18.000 euros²². Además, según el acuerdo entre PE y Consejo alcanzado el 5 de marzo de 2014 en Coreper y ratificado por la comisión AFCO el 18 del mismo mes, se obliga a publicar los nombres de las donaciones superiores a 3.000€. Entre 1.500 y 3.000 se requiere el beneplácito de los donantes para que se publique su nombre.

Vale la pena destacar que el Reglamento no ha previsto ningún tipo de financiación pública para ayudar al cumplimiento de la iniciativa. Distintos portavoces (Enrique Guerrero o Gerald Häfner desde AFCO, el CESE o algunos ciudadanos en la consulta pública) reclamaron el apoyo económico de las instituciones públicas²³. En vano. A lo más que se llegaría sería a sufragar los gastos (pese a la oposición hasta el final de la CE) de los participantes en las audiencias públicas. No es muy común en otras legislaciones nacionales que regulan la iniciativa popular la compensación de los gastos derivados de la campaña, a partir de un cierto número de apoyos. Una excepción notable es España, cuya la LO 3/1984, de 26 de marzo, regula la iniciativa legislativa popular reconoce el derecho a reembolso.

El artículo 10 se refiere al procedimiento mediante el cual la CE examinará la iniciativa ciudadana. Este artículo, a diferencia del anterior, fue enmendado por el PE, frente a la posición neutra del Consejo que no objetó en contra de la propuesta original de la CE. Dos cambios destacados fueron introducidos por el PE. Por una parte, se añade un apartado (b) en el que se indica que la CE «*recibirá a todos los organizadores a un nivel adecuado para que puedan explicar en detalle las cuestiones que plantea la iniciativa ciudadana*». Esto fue una pretensión del PE, y más específicamente, del sector ALDE, Verdes y GUE de la comisión de Peticiones. La comisión AFCO lo asumió como suyo y lo defendió en trilogos como una postura del PE.

Se añadiría además, otro elemento relevante. La propuesta de la CE establecía un plazo de 4 meses (art. 10. 1.c) para examinar la iniciativa y publicar en una comunicación sus conclusiones debidamente razonadas. Dicha comunicación puede aceptar la propuesta, lo que no significa que la CE vaya a lanzar una propuesta legislativa concreta sobre el contenido de la ICE. La CE puede tomar nota y rechazar iniciar acciones legales por considerar que ya existe legislación, que ya hay una en marcha, que es contradictoria con alguna otra propuesta de ICE, etc. Sin que el Reglamento se refiera a la modalidad de

²² Hasta la fecha son 12.000 pero con la inminente aprobación del Reglamento, pasará a ser 18.000 euros. Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas, *op. cit.*

²³ Existen estudios que confirman la desigualdad que ocasiona la exclusividad de la financiación privada. Véase por ejemplo: SÁENZ ROYO, E., *op.cit.*

respuesta de la CE, más allá de una reacción motivada del ejecutivo comunitario, la respuesta de ésta puede ser variada y no tiene por qué ser el lanzamiento de una respuesta legislativa. En contraste con la de fase de «admisibilidad», la respuesta de la CE en esta parte final es puramente política y no jurídica.

Existen muchas otras respuestas que puedan dar viabilidad a la petición ciudadana sin necesidad de pasar por la modificación de una nueva normativa. Durante ese plazo, que fue reducido a tres meses, el Reglamento prevé contactos entre los organizadores y la propia CE con el fin de exponer los objetivos de unos y las intenciones de otros. En cambio, nada se prevé en la legislación de posibles contactos con los organizadores una vez la ICE ha sido aceptada e inicia su curso legislativo ordinario²⁴. En todo caso, 4 meses le pareció al PE un tiempo excesivo para el control de la iniciativa. Al final, se acabó fijando el periodo en un trimestre durante el cual la CE debería examinar la propuesta y presentar una comunicación con sus resultados. Según Bilbao Ubillos²⁵ tres meses es un plazo razonable desde el punto de vista de los ciudadanos, pero parece un periodo demasiado corto si se quiere analizar un tema complejo. Y añade «Hay que tener presente, además, que en ese corto período de tiempo la Comisión, antes de analizar el contenido de la iniciativa, debe comprobar si ésta se ha presentado correctamente y cumple los requisitos de representatividad, esto es, si cuenta con las firmas de apoyo exigidas»²⁶. Los eurodiputados, que no debieron considerarlo así, acabaron negociando la reducción del periodo reflexivo de la CE de 4 meses a un trimestre²⁷ y acabaron, como hemos mencionado, imponiendo su opinión.

Al final de dicho periodo la CE deberá pronunciarse en forma de una comunicación colegiada sobre las acciones que deseará emprender: si la abandona o si decide pasarla a trámite. En cualquier caso, un rechazo por parte del ejecutivo comunitario exigirá una exposición de motivos razonada así como la publicidad de la decisión.

Una comunicación negativa de la CE no tiene por qué ser el final de una iniciativa. Está además, la vía política ofrecida por el PE. En caso de rechazo, el PE puede retomar la iniciativa²⁸ y darle curso a través de sus comisiones, bien haciendo uso de su facultad para crear informes de iniciativa (art. 52 del Reglamento del PE) o bien haciendo uso de su prerrogativa de iniciativa (art. 225 TFUE). Más aún, el PE siempre puede invitar al comisario responsa-

²⁴ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 14.

²⁵ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 77.

²⁶ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 77.

²⁷ Reunión AFCCO noviembre 2011.

²⁸ CUESTA LÓPEZ, V. «A preliminary approach», *op. cit.*, pp. 52-81.

ble del área competencial para que ofrezca explicaciones ante el rechazo de una ICE²⁹. Esta invitación puede ser en comisión, pero también puede ser invitado a la sesión plenaria donde debería dar explicaciones a petición de una mayoría de los grupos políticos. Fruto de eso, puede crearse un debate que termine en una resolución del PE y que pida la continuación de la propuesta ciudadana. Una presión político social y mediática difícil de ignorar.

5.7 AUDIENCIA PÚBLICA

Este artículo 11 es completamente nuevo y responde a la petición de organizar una audiencia pública una vez se hayan reunido el millón de firmas y que se haya cumplido con los requisitos formales que impone el Reglamento. Esta sugerencia fue introducida por el PE quien consideró de gran ayuda a la publicidad y a la organización de la iniciativa contar con una plataforma pública de conferencia. La audiencia deberá ser organizada en el marco de la infraestructura del PE.

La introducción de esta audiencia pública da un considerable impulso a la organización y debe ser vista como un triunfo por parte de los partidarios de la democracia directa. Frente a la CE, lucharon para imponer su opinión: el PE, otros órganos europeos (CESE y CdR) y las asociaciones ciudadanas. Se trata de una conferencia pública, que se organiza con recursos públicos y que tiene como objetivo dar publicidad a la iniciativa, ayudar a estructurar los objetivos y a considerar futuros problemas. Es también un foro de dudas y permite proyectar el futuro planteamiento de la iniciativa.

El artículo 11 remite a una modificación posterior del Reglamento del PE el desarrollo de los detalles del funcionamiento de la audiencia pública. Ésta se reguló en el informe sobre la modificación del Reglamento del Parlamento Europeo en lo que se refiere a la aplicación de la iniciativa ciudadana europea (2011/2302(REG)). El Reglamento del PE establece que la comisión de fondo, ayudada por la comisión de Peticiones, organizará y velará por la consecución de los intereses de la audiencia pública. Para la ocasión, la comisión responsable invitará a un grupo representativo de los organizadores para que expongan la iniciativa ciudadana en la audiencia. Esta invitación podrá también cubrir los gastos de traslado al centro de la audiencia.

²⁹ DE WITTE, B et al. «Legislating after Lisbon. New Opportunities for the Europea Parliament», EUDO, Study Paper, 2010 en: GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 15.

La modificación del Reglamento del PE va más allá. Se reconoce la organización de una audiencia pública en condiciones similares a las anteriores dispuestas, a aquellas iniciativas ciudadanas que habiendo cumplido los requisitos del artículo 4 (que cuente con un comité organizador, que se halle dentro del ámbito de competencias de la CE, que no sea una propuesta manifiestamente frívola, abusiva o temeraria y que no sea manifiestamente contraria a los valores establecidos en el art. 2 del TUE), no se hayan constituido en iniciativas legislativas por no cumplir con el conjunto de procedimientos y condiciones previstas en el Reglamento comunitario; particularmente, no haber alcanzado las firmas en el número mínimo de Estados miembros.

En conjunto, esta previsión que va más allá de lo requerido en el Reglamento, se puede ver como un triunfo de las tendencias democratizantes de la Unión al permitir la organización de audiencias públicas sobre propuestas de iniciativa que, habiendo superado la fase de registro, no hayan alcanzado los apoyos necesarios. Un empujón del PE para conectar con el votante, una declaración de principios a favor de los organizadores y del apoyo de la iniciativa ciudadana como un mecanismo real y alternativo a los canales de poder convencionales.

5.8 PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Este artículo 12 introduce la propuesta de la CE de forma casi integral y la complementa con contribuciones del Consejo. El articulado tiene como objetivo proteger a los ciudadanos de la cesión de datos personales para otro objetivo que no sea el apoyo a la ICE. Esta responsabilidad recae en los organizadores y las autoridades que traten con dicha información, exigiéndoles la adecuación a la Directiva 95/46/CE, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de éstos.

Con plazos distintos, autoridades y organizadores deberán destruir los documentos procedimentales que contengan datos personales de los ciudadanos. A más tardar, tras la conclusión de dichos procedimientos. En virtud de una disposición final se dará por concluido el proceso y se podrá pasar a la eliminación de las pruebas, siempre y cuando no haya procedimientos judiciales o administrativos que requieran alargar la conservación de los documentos.

En todo caso, en derecho comparado, cumple con los estándares más altos de protección de datos, sin que la publicidad de la norma y la transparencia del procedimiento vaya en detrimento de los datos personales de los signatarios.

5.9 RESPONSABILIDAD Y SANCIONES

El artículo 13, en la línea de los requisitos del artículo 4 apartado (c), no es un artículo completamente nuevo, es una introducción del Consejo que quiso desligar «Responsabilidades» y «Sanciones». En el primero, se establece que los organizadores serán responsables en concreto de *«los posibles daños que causen con motivo de la organización de una iniciativa ciudadana de acuerdo con el Derecho nacional aplicable»*. Este articulado tiene efectos disuasorios considerables para embarcarse en la hacienda de una ICE, pero fue una petición del Consejo expresa que se introdujo a cambio de otras concesiones. Este efecto disuasorio respondía al recelo de aquéllos que seguían considerando la ICE como un mecanismo frívolo de presión política a disposición del ciudadano.

En el segundo punto relativo a las sanciones, se establece que éstas deberán ser proporcionales, efectivas y disuasorias. Al respecto, se menciona explícitamente que serán sancionadas las declaraciones falsas de los organizadores así como la utilización fraudulenta de datos. En cambio, curiosamente, se excluye de la legislación la propuesta de la CE de incluir toda infracción derivada de la falta de conformidad con los requerimientos electrónicos. Esto pareció difícil de hacer ejecutar por el Consejo y se eliminó. El PE también estuvo a favor de dicha eliminación pero por otras razones: para favorecer la promoción de la ICE y reducir las restricciones.

Valga decir que este artículo relativo a las sanciones no es excesivamente detallado. En realidad, tiene como objetivo disuadir de la utilización superflua de la ICE y, por supuesto, del mal uso de la legislación. Pero más allá de la obviedad de falsificar los datos, las sanciones no cubren la cantidad de fraudes administrativos que pudieren darse en el desarrollo de la ICE. Esta legislación aperturista tiene la parte positiva que disuade del abuso pero no desanima a embarcarse en esta empresa democrática.

5.10 AUTORIDADES COMPETENTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Las Autoridades competentes de los Estados miembros serán las encargadas de expedir el certificado que cerciore que el sistema de páginas web es conforme a las características que se enumeran en el apartado 4 del artículo 6 (solo personas físicas pueden presentar un formulario de declaración de apoyo, de seguridad en cuanto a la conservación de los datos y un formato de las declaraciones de apoyo de acuerdo a un formulario anexo III). En el caso del

cumplimiento de las anteriores características, la autoridad del Estado miembro será la encargada de expedir un certificado (anexo IV) que será reconocido con validez por otros Estados.

Además, las autoridades nacionales designadas en cada caso por el Estado miembro correspondiente serán las encargadas de verificar las declaraciones de apoyo y de suministrar los certificados relativos.

El punto de disputa de este artículo no se halló en el contenido que, por otra parte, no se aleja de la perspectiva comparada con otras legislaciones, sino en la fecha de remisión por parte de los Estados miembros a la CE del nombre y dirección de las autoridades competentes. La CE, en su propuesta, sugirió 3 meses después de la entrada en vigor del Reglamento. Demasiado tarde les debió parecer al Consejo y al PE quienes temieron que las iniciativas pudieran ser obstaculizadas por la burocracia y el retraso en la determinación de la autoridad responsable. Así, el Consejo pidió que la fecha de aplicación fuese la misma de la entrada en vigor el Reglamento. Sin embargo, el PE seguiría temiendo, y posteriormente se vería que con razón, el retraso en la designación y puesta a punto de las autoridades nacionales.

Efectivamente, en la comisión de marzo de 2012, el diputado alemán de los Verdes, Gerald Häfner³⁰, advertía de que la CE no había recibido a finales del mismo mes en que se debería haber hecho, las comunicaciones de los nombres y las direcciones de las autoridades competentes en cada Estado miembro y que, en consecuencia, la CE no había podido publicar la lista de las autoridades como prevé el art. 14 apartado 3. Esto sucedía porque en algunos países (Finlandia, Alemania y Austria) la asunción estatal de la verificación y certificación de las firmas, requería una modificación normativa adicional para atribuir tales responsabilidades a las autoridades nacionales. Al final, se hizo tarde pero con tiempo suficiente para no entorpecer el procedimiento normal de la iniciativa ciudadana.

5.11 ACTOS DELEGADOS

Los actos delegados y de implementación son actos jurídicos que permiten la ejecución de la legislación comunitaria en el caso de los Reglamentos. Como es sabido, al igual que la directiva europea, el Reglamento también tiene alcance general, pero a diferencia de ésta el Reglamento tiene

³⁰ Comisión AFCO, marzo 2012.

aplicación directa. La directiva fija unos objetivos y deja a los Estados transponer la ley comunitaria a los Estados, pero no así el Reglamento cuyas disposiciones son directamente aplicables y obligatorias desde su publicación en el DOUE. Debido a esa aplicabilidad sin necesidad de ley nacional existen los actos ejecutivos comunitarios, que regulan la aplicación de la legislación comunitaria. Son los llamados: actos delegados y actos de implementación.

Esto era lo que anteriormente se conocía como «comitología» que, en sí, ya no existe. Se refiere a un antiguo procedimiento previo a la aplicación del Tratado de Lisboa cuyo término sigue aplicándose hoy en día, por extensión, a los actos de ejecución de la legislación aprobada. Son los actos de implementación que permitirán ejecutar la legislación adoptada para ajustar los cambios técnicos. Son actos de ejecución que se adoptan sobre cuestiones muy técnicas y sin seguir el proceso legislativo normal para economizar en tiempo ya que requieren un conocimiento técnico muy elevado. Los objetivos básicos de la comitología a partir de la reforma del Tratado de Lisboa son adoptar legislación de forma rápida y eficaz, tomar decisiones sobre aspectos muy técnicos y añadir especificidades que no quedaron cubiertas durante la legislación ordinaria.

Estos instrumentos técnicos se dividen en dos tipos:

(a) Los Actos delegados: El art. 290 del TFUE permite a los legisladores (PE/Consejo) delegar a la CE las competencias para adoptar provisiones de ámbito general con el fin de modificar e implementar elementos no esenciales de la legislación. Se pueden adjuntar condiciones a esa delegación; por ejemplo, la posibilidad de revocar el mandato de delegación de los actos. La CE, por su parte, no podrá reglamentar nunca sobre aspectos esenciales de la legislación. Aquí el poder de la CE es menor porque el PE y Consejo pueden bloquear la adopción del acto delegado. En el caso particular de la ICE, los colegisladores decidieron que las disposiciones ejecutivas se hicieran mediante actos delegados.

(b) Los Actos de ejecución: El art. 291 del Tratado no permite ni al PE ni al Consejo objetar sobre las medidas de aplicación ni su entrada en vigor. En consecuencia, la posición de los dos legisladores es muy débil. Aquí la CE puede entrar a legislar sobre aspectos generales de la legislación. El PE y Consejo solo pueden aprobar una resolución no vinculante a la adopción de un acto de ejecución. Por este motivo, el Consejo y el PE decidieron de antemano mantener el control máximo sobre los actos ejecutivos de la ICE y rechazaron la implementación mediante este artículo 291.

Las características básicas entre uno y otro se describen en la siguiente tabla:

GRÁFICO 8
Actos delegados y Actos de ejecución

Actos delegados	Actos de ejecución
Requiere instrumento legislativo previo (Directiva o Reglamento)	Requiere instrumento legislativo previo (Directiva o Reglamento)
Se le delega a la CE el poder de redactar el proyecto (si bien el poder inicial es del PE/ Consejo)	La CE tiene el poder para redactar el proyecto
La CE no puede decidir sobre decisiones individuales	La CE puede decidir sobre aspectos muy técnicos.
La CE solo puede añadir o enmendar los elementos «no esenciales» de la legislación	La CE puede modificar también elementos más generales/amplios.
PE y Consejo pueden bloquear la adopción del acto delegado	PE y Consejo solo pueden aprobar una resolución no vinculante a la adopción de un acto de ejecución
EP y Consejo tienen los mismos poderes	EP y Consejo tienen los mismos poderes
La CE tiene menos poder	La CE tiene más autonomía

Fuente: elaboración propia.

En el caso del presente Reglamento quedó claro desde el principio que las especificidades de la aplicación de la ICE quedarían a cargo del art. 290 del TUE. Se acordó que los actos delegados servirían mejores a los intereses de la Unión y se obvió abrir un conflicto sobre la idoneidad de este instrumento. El objetivo ulterior de determinar los actos delegados como mecanismo de desarrollo legislativo posterior era seguir manteniendo el control por parte del Consejo y el PE.

Los actos delegados, cuya referencia se halla en los artículos del 16 al 19 del Reglamento, abarcan cómo modificar los anexos, el ejercicio de la delegación, la revocación de la delegación y las objeciones a los actos delegados. De la propuesta original de la CE no se modificó nada significativo excepto un punto. El art 18 original (19 en la ley final) establecía «contestación de los actos delegados y el texto decía que *«El PE o el Consejo podrán formular oponerse a un acto delegado...»*; en cambio en la versión final (artículo 19) se establecen «objeciones» en vez de «contestación» y se dice que *«El PE o el Consejo podrán formular objeciones a un acto delegado...»*. Jurídicamente, no cambia nada y puede verse como una modificación aclaratoria.

En septiembre 2013, en la comisión AFCO, se discutió brevemente el Reglamento que aplicaba la transposición de la ejecución de la normativa de los actos delegados. El Reglamento introducía la novedad de que algún país (como Luxemburgo) rebajase los requisitos de identificación para la firma. Pero más allá de eso, el Reglamento adecuaba las medidas de ejecución. No levantó ningún tipo de controversia porque fue una aplicación del Reglamento *user-friendly*, a favor del ciudadano. Por otra parte, la discusión hubiera retrasado la entrada en vigor de las medidas, por lo que se aprobó sin gran polémica en la comisión parlamentaria competente.

5.12 MEDIDAS TÉCNICAS

El artículo 20 del Reglamento establece un comité para asistir a la CE en las especificidades técnicas recogidas en el artículo 6 apartado 4. Este comité asesorará a la CE en los sistemas de recogida de firmas a través de la web garantizando medidas de seguridad mínimas.

El artículo 21 establece la obligación de que los Estados miembros informen a la CE de las disposiciones específicas necesarias para aplicar el Reglamento y de que la CE, a su vez, deberá informar al resto de Estados miembros.

De estos dos artículos no se cambió más que la adaptación numérica correspondiente.

5.13 FECHAS DE REVISIÓN Y APLICACIÓN

A diferencia del apartado anterior, la cláusula de revisión y de entrada en vigor sí que fueron discutidas y cambiadas en la culminación del Reglamento.

La CE había propuesto 5 años tras la entrada en vigor del Reglamento para presentar un informe sobre el funcionamiento de la ICE hasta ese momento. Pese a que la CE había hablado de presentar un informe sobre el funcionamiento hasta la fecha de la iniciativa, poco dice respecto a la revisión. El Consejo y el PE rebajaron el periodo quinquenal a 3 años desde la fecha de aplicación del Reglamento. En cambio, en nada se refirieron ni el Consejo ni el PE a la diferenciación entre la presentación de «un informe» y «la revisión» de la iniciativa. Se trata de una asimilación lingüística. Se acordó en el informe final que «*A más tardar el 1 de abril y, a continuación, cada tres años, la Comisión presentará al PE y al Consejo un informe sobre la aplicación del presente Reglamento*». Se acabaron aceptando las posiciones del Consejo y del PE para reducir el periodo de revisión a 3 años.

En cuanto a la entrada en vigor y la aplicación, son dos conceptos distintos. La entrada en vigor marcada por la propuesta de la CE fue el vigésimo día siguiente al de la publicación en el DOUE. Y poco decía sobre su aplicación, además de que sería directamente aplicable en cada Estado miembro. El Consejo introdujo «*El presente Reglamento se aplicará doce meses después de su entrada en vigor*».

Tras las negociaciones, en lo que insistió mucho el Consejo, y vistas las dificultades y el tiempo que requería la formación de instancias en los Estados miembros así como el aprendizaje de los futuros organizadores, la publicidad de la norma, la creación de los instrumentos técnicos que permitirían desarrollar la legislación, etc. se estableció que la entrada en vigor del Reglamento sería a los veinte días de su publicación en el DOUE mientras que su aplicación se demoraría un año más: 1 de abril de 2012.

5.14 ANEXOS

En los anexos se especifica la cantidad de población que debe provenir de un lugar u otro. Se consideró que la proporción 1/4 de los Estados miembros no era suficiente para asegurar que la iniciativa representaba al número significativo del que hablan los Tratados. Por ese motivo se decidió incluir un número mínimo de firmas de ciudadanos por cada Estado miembro para garantizar la dimensión europea de la iniciativa.

La disparidad entre las poblaciones europeas (los 410.000 habitantes de Malta frente a los 82 millones de Alemania o los 60 millones de Francia frente a los casi 800.000 habitantes de Chipre) impedía fijar un mínimo absoluto entre los Estados, así que se optó por una proporción. La primera opción fue el 0,2% de las poblaciones europeas (un millón representa el 0,2% de los 500 millones de habitantes que hay en Europa³¹).

Esta opción fue la escogida por el PE en su resolución de 2009. Dice Ubillos³² que, en este punto, la consulta pública fue determinante. En ella, se expresó el descontento por exigir un requisito de representatividad añadido que no recogían los Tratados. Pese a la teoría, la verdad es que no hubo gran oposición al 0,2 % de representatividad (recuérdese que es uno de los más bajos de Europa, solo por detrás de Italia). Como alternativas, sin embargo, se propusieron un 0,1% para no desalentar la iniciativa y se llegó incluso a ofrecer una solución de

³¹ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 61.

³² *Ibid.*, p. 62.

escala móvil³³: en el caso de no alcanzarse el 0,2% en cada país, se compensa con una mayor participación en algunos Estados. En este sentido también se planteó que una proporción igual para todos no sería justo: no es lo mismo recoger el apoyo del 0,2 % en Malta que en Alemania (teniendo en cuenta que es más fácil conseguir el apoyo en un país pequeño que grande³⁴).

Con todo lo planteado, la CE optó por un umbral decrecientemente proporcional a su población con un máximo y con un mínimo, siguiendo la lógica que atribuyen los Tratados a la repartición de los escaños por países³⁵. La CE calculó los umbrales a partir de un múltiplo del número de diputados de cada Estado miembro en el PE en la fecha de registro de la iniciativa. El múltiplo escogido fue el de 750. Ubillos lo explica «... *al utilizar un factor multiplicador de 750, el umbral para más de la mitad de los Estados miembros será inferior o netamente inferior al 0,2% de la población, mientras que, para los Estados más pequeños será más elevado*». De esta forma, se garantiza la equidad en tanto en cuanto, la proporción de apoyos sea más baja en los grandes países y más alto en los países con poblaciones más reducidas. Esta fórmula no solo cumple con la equidad territorial también con el equilibrio territorial: la ICE no tiene como objetivo defender demandas regionales a nivel europeo, sino que busca resolver problemas europeos que afectan a los ciudadanos de la Unión.

La complejidad de dichos cálculos quedó clarificada en una tabla en el anexo donde se recoge el número absoluto mínimo por cada país. Tabla que fue modificada por un acto delegado aprobado en marzo de 2014³⁶.

El anexo II contiene la información detallada sobre los datos exigidos para registrar una propuesta de iniciativa ciudadana. El formato simple y claro exige los requisitos de presentación: título, explicación del contenido, los objetivos, las disposiciones del Tratado que abarcan la ICE, los datos de contacto de los siete miembros del comité organizador, así como las fuentes de apoyo y financiación que reciba la propuesta de iniciativa. Sin caer en la repetición, este anexo II sustituye la obligación que existe en otros países de presentar la

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Art. 14.2 del TUE.

Parlamento Europeo, Informe sobre la composición del Parlamento Europeo, (2007/2169(INI)), Lamassoure-Severin, DO C227 de 4 de septiembre de 2008.

Informe sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014 (2012/2309(INI)), *op.cit.*

³⁶ Comisión Europea, Reglamento Delegado (UE) N° .../.. de la Comisión de 12.3.2014. por el que se modifica el anexo I del Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana..

propuesta en formato ley. Para facilitar la presentación de las ICE se acordó que fuera en un formato más abierto para no dificultar la acción ciudadana.

En cuanto al anexo III, éste fue sustancialmente modificado respecto a su propuesta original. Existen diferentes formularios de apoyo según los requisitos específicos de los Estados miembros. Uno para los Estados miembros que no requieran la obtención de un número de identificación personal/número de documento de identificación personal y otro para los Estados miembros que sí exijan un número de identificación personal/número de documento de identificación personal. Además de estos dos formularios distintos se incluye una clasificación con requisitos específicos según cada país.

Algunos detalles de los formularios A y B relativos a los requerimientos identificativos fueron criticados y valorados negativamente por el Supervisor Europeo de Protección de Datos. El CESE y ciertos países en el Consejo también se pronunciaron en contra del detallismo que exigía la CE. Al final, se ha permitido que los Estados dispongan de un cierto margen discrecional a la hora de pedir los documentos identificativos. La mayoría de ellos exigirá, sin embargo, el documento nacional de identidad o el equivalente.

Existen también otros anexos. El anexo IV es un certificado que acredita la validez del sistema de recogida de firmas a través de páginas web y que deberá ser expedido por la autoridad competente del Estado miembro respectivo. Los anexos V y VI se refieren a los certificados de control por parte de las autoridades. Finalmente, el anexo VII recoge el formulario que deben completar los organizadores de la ICE para presentar su propuesta a la CE. En ella, además de los datos e información básica, se deben añadir todos los certificados y las referencias a la financiación.

Los anexos son, en su mayor parte, de fácil uso y accesibles tanto para el público en general como para los organizadores en particular. Además, su importancia no es menoscabable ya que son motivo de rechazo si no han sido bien cumplimentados o si se omiten algunos de los requisitos exigidos. En caso de rechazar la propuesta de ICE por la omisión de algunos de los preceptos formales, la CE deberá informar de los motivos que han conducido al rechazo y podrá acudir al Tribunal si el afectado no está conforme con la decisión del ejecutivo. Los anexos, además, son las partes del Reglamento más susceptibles de ser modificados, previos a la revisión general prevista para 2015. Hasta la fecha, ya se han sucedido varias correcciones relativas al número de firmantes y a los requisitos exigidos para la identificación del firmante en algunos Estados miembros. En cualquier caso, y como especifica el Reglamento, los cambios en las cuantías o en los requisitos deberán ser modificados mediante actos delegados.

5.15 VALORACIÓN DE LA NORMATIVA

Este apartado sexto se centra en analizar, una por una, las disposiciones recogidas en el Reglamento final. En conjunto, el contenido puede valorarse positivamente: requisitos exigüos, un tiempo de recogida de las firmas factible, el papel de las autoridades nacionales, los criterios de filtración, la protección de los datos personales, etc. Con todo, y pese a las disposiciones normativas favorables, el Reglamento carece de dos elementos fundamentales que alentarían el uso de la ICE. Esta sección ha pretendido dilucidarlos.

Efectivamente, el primero de esos dos elementos es el papel central que sigue teniendo la CE como juez y parte en todo el proceso. Parece difícil que el ejecutivo comunitario pueda aceptar una normativa que ponga en entredicho su capacidad para establecer la agenda política y técnica de la CE e ir en detrimento de su propio beneficio. Y menos aún, poner en entredicho su *status quo* y el monopolio de la iniciativa legislativa. En segundo lugar, la política de contención que ha marcado la redacción del Reglamento pese a un balance inicial favorable. Con la ejemplificación se observa mejor la afirmación precedente. Verbigracia, el periodo de tiempo de recogida de firmas se hubiese podido ampliar en 18 meses (y no retenerlo en 12) o el número de Estados miembros de donde proviene la firma se ha fijado en 1/4 cuando se podía haber alcanzado 1/5. Por otra parte, la decisión de no disponer de ningún mecanismo de financiación pública o la reducción (aún más) de los requisitos de la firma son resultado de la posición poco ambiciosa de las autoridades públicas negociadoras. Este goteo de elementos poco expansivos en la legislación, pueden hacer desistir futuros apoyos y acabar persuadiendo a más de un ciudadano, ya no solo de su participación, sino de su predisposición para tramitar y presentar una ICE.

En resumen, pese a unas disposiciones normativas favorables que pueden hacer pensar en un uso expansivo de la ICE, la falta de ambición del Reglamento pone en entredicho la capacidad de influencia de la ICE en el entramado legislativo europeo. En otras palabras, fruto del esquema normativo resultante, la ICE podría tener menos impacto social del aventurado por sus defensores y caer arrinconada en el desuso.

CAPÍTULO 6

ANÁLISIS VALORATIVO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: MARCO NORMATIVO Y PRESUPUESTOS POLITÓLOGOS

En este apartado se exploran, en primer lugar, las ventajas y potenciales riesgos que conlleva el uso de la democracia directa, y más particularmente, de la ICE. Con este objetivo, recurrimos al estudio y análisis de las aportaciones, numerosas, de la literatura en cuanto a los beneficios y a las potenciales amenazas de la democracia directa. A continuación, se analiza la posibilidad de que la ICE, fruto de la conveniencia o de las disposiciones normativas y sociopolíticas, pueda ejercer una influencia real en el equilibrio institucional de la UE.

Los apartados 7.1 y 7.2 explicarían las razones por las cuales un resultado positivo en la aplicación de la ICE justificaría su uso en el marco de una legitimidad de resultados (7.1). Y por lo mismo, un resultado negativo de la iniciativa reforzaría la creencia de que dicho instrumento no es útil y que solo añadiría más inflación burocrática, sin capacidad de influencia efectiva y sin consecuencias revolucionarias para el orden institucional de la UE (7.2).

Los apartados 7.3 y 7.4, en cambio, no se refieren a las bondades o perjuicios, sino al análisis de la posibilidad específica de que, dadas las circunstancias y, sobre todo, dada la regulación final por la que se ha optado, la ICE pueda alterar el equilibrio existente en el procedimiento legislativo ordinario y el equilibrio institucional o de poder existente.

No es lo mismo lo que «debería ser» de lo que «podrá ser». El «deber ser» entra en el marco cognitivo prescriptivo mientras que el «poder ser» se basa en el descriptivo del «ser». Un aprovechamiento de las bondades derivadas del uso de la ICE no tiene por qué significar un revulsivo de las relaciones institucionales. De ahí, la separación específica que hago entre los dos aparta-

dos. Pero es innegable que un aprovechamiento positivo de la ICE daría fundamento, en el marco europeo de una legitimidad renovada, para que ésta se convirtiera en un motor de cambio institucional en cuanto que ésta aportaría transformaciones de carácter positivo para el sistema.

6.1 ELEMENTOS POSITIVOS DE LA ICE

Este apartado tiene como objetivo dilucidar algunos de los argumentos predominantes de la disciplina para justificar los beneficios que aporta la introducción de mecanismos de democracia directa y, por ende, de la ICE. Se examinan a continuación los argumentos aportados por la literatura.

En primer lugar, existe la corriente de la escuela participativa, quien asienta sus argumentos sobre dos axiomas básicos para justificar la necesidad de introducir más democracia directa en los mecanismos electivos. Por un lado, argumentan que es positivo porque la participación directa del ciudadano pluraliza las demandas¹ y, en consecuencia, se amplía el espectro político no solo a los *inputs* (propuestas) sino también a los *outputs* (soluciones ofrecidas). Ello da una visión más amplia de las perspectivas resolutorias que si éstas se limitaran a la visión de la élite política gobernante. Como diría Archibugi² «*La democracia es un viaje inacabado, por lo que será más apropiado hablar, no tanto sobre democracia plena, sino sobre ruta democrática, sobre una progresiva evolución de los sistemas políticos en busca de la incorporación de las demandas participativas del ciudadano*». Parecido al concepto de «poliarquía»³ de Dahl. Se trata de un camino latente, nunca lo suficientemente exitoso, infinito si cabe, porque se trata de un objetivo a alcanzar. Un horizonte, que ayuda a andar pero a donde no se llega nunca. Los autores de la escuela democrática consideran que la participación política de la ciudadanía en los asuntos de poder es un valor esencial, inherente al concepto de democracia.

Por otro lado, la escuela participativa argumenta que la participación directa de los ciudadanos aumenta el grado de identificación con la normativa adoptada y, por lo tanto, fomenta la adhesión del individuo al sistema⁴. El ciudadano deja de ser espectador para formar parte activa de las decisiones políti-

¹ CUESTA, V., *Participación*, op. cit., p. 29.

² ARCHIBUGI, «Principles of Cosmopolitan Democracy», en: ARCHIBUGI, HELD y KÖHLER (eds.), *Re-imagining Political Community*, Polity Press, Cambridge, 1998. p. 200.

³ DAHL, R., *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, 1956, disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/dahl2.pdf>, 1 de octubre 2013.

⁴ CUESTA, V., *Participación*, op.cit., p. 29.

cas⁵. Este argumento resulta especialmente adecuado para el caso de la Unión, puesto que la ICE podría contribuir para crear una identidad transnacional. Según esta escuela, la utilización de la democracia directa promueve la participación de las masas más allá de las elecciones porque «*si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente*»⁶. En otras palabras, refuerzan el sentimiento de pertenencia.

Otro argumento que justificaría el uso de la ICE, y más todavía en el marco de la UE donde existe tal pluralidad y superposición de ideas, es la posibilidad de canalizar formalmente los movimientos *single issue*. En un espacio político donde priman las voluntades nacionales estructuradas a partir de los partidos políticos europeos como agregaciones de las elecciones nacionales, la ICE, como instrumento de democracia directa, ofrece mecanismos alternativos y posibilistas para que estos movimientos *single issue* puedan dar a conocer sus demandas y permitir que éstas se tengan en cuenta. De esta manera, se reduce la competición entre partidos alternativos lo que es siempre bueno para el mantenimiento del *status quo* de las fuerzas políticas tradicionales y evitar de esta forma la fuga de votos. Llevando este mismo argumento al extremo, el descontento que despierta la frustración de no ser oídos, atendidos, escuchados, puede abocar a los ciudadanos a tomar vías alternativas al juego democrático. Ejemplo de ello son los giros políticos a favor de posiciones que generalmente habían sido aisladas: las elecciones griegas (abril 2012), las elecciones francesas (Presidenciales abril 2012), el giro extremista del gobierno húngaro de Viktor Orbán, o las propias elecciones europeas de mayo 2014.

Aún en este marco explicativo, a favor de la introducción de mecanismos directos como la ICE, debe añadirse que éstos se conciben como un medio para dar voz a las minorías que no pueden entrar en las asambleas legislativas de los países por no llegar al mínimo de votos prefijados por la ley o porque en el juego político del país no hallan espacio en los medios para publicitar sus demandas. El uso de los instrumentos de democracia directa es un buen medio para evitar los excesos de una democracia directa «pura»: mecanismos informales o institucionalizados pero alternativos a las elecciones pueden evitar situaciones en las que se prodiga el riesgo de la «tiranía de la mayoría»⁷. El uso de instrumentos participativos favorece la «*revitalización del pluralismo político ya que se canalizan la expresión de las múltiples sensibilidades*

⁵ SÁENZ ROYO, E., *op. cit.*, p. 17.

⁶ HELD, D., *Modelos de Democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1992, p. 312.

⁷ STUART MILL, J., *Sobre la libertad*, Traducción de DE AZCÁRATE, P., Biblioteca Alianza Editorial 30 aniversario, Alianza editorial, Madrid, 2006.

políticas»⁸. Vivimos en sociedades complejas, tanto que «*en la sociedad post-liberal, la representación no puede acaparar la multiplicidad de intereses que coexisten en la sociedad contemporánea.*»⁹ Una democracia más participativa sería entonces positiva porque contribuiría a reforzar las actitudes cívicas, favorecería la creación de una sociedad civil y permitiría a grupos excluidos de representación parlamentaria acercarse al sistema¹⁰.

A favor de la introducción de mecanismos de democracia directa se perfila asimismo el argumento de la transparencia: en aras de una mayor claridad de los asuntos de gobierno es necesario politizar el debate político europeo¹¹. Esto implica inyectar en el sistema nuevos elementos de competencia característicos del proceso político, los cuales ayudarían a los ciudadanos a identificar los principales actores con los resultados que se les exige. A esto hay que añadir que la Unión se sustenta sobre varios clivajes que se articulan mejor si se abre el debate a las demandas minoritarias que no tienen cabida mediante la articulación tradicional de la participación. Lijphart ya demostró que en los regímenes políticos plurales (geografía, sociedades, culturas, religión, etc.) como la UE, es preferible un sistema institucional basado en el consenso, la representación proporcional y los gobiernos de coalición¹². La idea que subyace es que la implantación de instrumentos competitivos y canalizadores del consenso (como la ICE) ayudarían a sustentar democracias tan plurales como la susodicha.

En cuanto al papel del ciudadano, se ha dicho que la democracia participativa construye mejores sociedades porque convierte al individuo en seres más virtuosos (en el sentido republicano romano de *virtus*) al comprometerlo con la sociedad y hacerlo responsable del bien público¹³. Si esto es cierto, el uso de la iniciativa ciudadana, como instrumento de democracia directa, estaría contribuyendo a reforzar la conciencia de ciudadanía. En este caso, sería beneficioso para la UE introducir un mecanismo articulador de las demandas ciudadanas como la ICE y, por lo tanto, para el mejor funcionamien-

⁸ CUESTA, V., *Participación*, *op. cit.*, p. 29.

⁹ GARGARELLA, R., «Ni política, ni justicia. Sobre los déficits del sistema democrático», *Claves de la razón Práctica*, Núm. 114, agosto 2001, pp. 14-21.

¹⁰ PARÉS FRANZI, M. y E. R. RESENDE, P., «Tipos y prácticas de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades», PARES, M., (ed.), *Participación y calidad democrática*, Ariel, Barcelona, 2009, pp. 98-100.

¹¹ RICARD-NIHOUL, G., y VON SYDOW, G., *op. cit.*, p. 1.

¹² *Ibid.*, p. 2.

¹³ BARBER, B., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California, Berkeley, 1984.

PATERMAN, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.

to democrático sería conveniente no solo introducir la ICE, sino también dotarla de capacidad real para forzar las externalidades positivas que se derivan de su uso.

Además, como afirma Habermas¹⁴, la política es, por definición, un asunto público y por lo tanto las decisiones deben tomarse de forma abierta con la participación de la comunidad política. Si esto es la política, entonces por coherencia, ésta debería estar abierta a la participación política de todos los ciudadanos. Si no, llamémosle otra cosa, pero no política, y menos aún democracia. En este sentido, Habermas hereda la idea negacionista de Rousseau: si no hay democracia directa, no hay, a secas, democracia.

Esta defensa de la democracia directa presupone que el individuo es responsable de sus decisiones, conoce las alternativas y vota informado de manera consecuente. Una de las críticas más acérrimas desde la escuela opositora es que el ciudadano no siempre piensa de manera óptima socialmente y que el egoísmo y la elección racional individual lo abocarán a una situación subóptima. El ejemplo que se utiliza con más frecuencia es la aprobación de presupuestos; de ahí también que en algunos países como en España este tema esté sometido a una limitación material para la presentación de iniciativas populares. Estos críticos de la incapacidad ciudadana para votar en contra de su patrimonio personal, olvidan las exitosas experiencias de Porto Alegre y la expansión de los presupuestos participativos a distintos puntos del globo. Una extensión de su uso debida a un descontento generalizado, porque aquéllos que se suponen expertos elegidos y capacitados no lo han hecho de manera satisfactoria y ética con respecto al ciudadano. El éxito alcanzado en la ciudad suroeste de Porto Alegre muestra, por una parte, que ciudadanos sin recursos formativos ni políticos fueron movilizados (reduciendo el tradicional desequilibrio institucional relativo a la clase social que se reproduce en otras esferas democráticas) para poder decidir sobre sus recursos propios. Por otra parte, que aquellas decisiones fueron tomadas con responsabilidad social, pese a que una lógica racional individual hubiera predecido otros resultados. En cualquier caso, mejor o peor, los ciudadanos eran responsables de sus propias decisiones y de esta manera, legitimaban sus posibles errores. El éxito de la democracia directa en la elección de presupuestos ha venido a demostrar que los ciudadanos puedan votar sobre cuestiones presupuestarias sin reducir o sin eliminar la recolección de los impuestos. Estas experiencias, sin embargo, se han llevado

¹⁴ BEETHAM, D. y LORD, C., *op. cit.*, p. 51.

HABERMAS, J., *La constitution de l'Europe*, Éditions Gallimard, 2012, pour l'édition française, Zur Verfassung Europas, Ein Essay, Berlin, 2011.

a cabo en territorios donde el sentimiento de pertenencia es muy elevado; algo que no existe a nivel europeo.

Abordemos ahora la falta de sentido de la responsabilidad. Como hacía referencia previamente con respecto a los problemas de acción colectiva, se ha puesto en entredicho la capacidad de los ciudadanos para elegir pensando en el bien común. Según esta teoría, los ciudadanos votarán en contra de la subida de impuestos. Pero defender la posición de apartar a los ciudadanos para que los expertos decidan supone también obviar que, desde un punto de vista financiero, se ha demostrado que no son los ciudadanos sino los políticos quienes han llevado a la acumulación de deuda pública en contra de los deseos de la gente. Matsusaka, por ejemplo, demostró que los estados estadounidenses con iniciativa popular gastaban un 4% menos que el resto¹⁵. Aunque tampoco es necesario acudir a la experiencia americana. El 31 de mayo de 2012, el pueblo irlandés votó en referéndum la ratificación del Tratado Europeo de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (también llamado «Fiscal Compact») que obligaba a los ciudadanos a hacer esfuerzos financieros en aras de la austeridad. Y, sin embargo, votaron a favor. Pese a que fuera un resultado ajustado, el 50,6% de los irlandeses votaron a favor de unas medidas que implicaban la asunción de unos compromisos difíciles, envueltos en la austeridad y los recortes sociales. Estos argumentos son, sin embargo, contingentes y obvian datos basados en los últimos eventos en Europa. Un ejemplo reciente y claro en contra de esto es el caso de las elecciones italianas de febrero de 2013, donde los electores prefirieron votar por la reducción de impuestos que había propuesto Berlusconi, pese a saberse o, cuando menos presentarse por muchos, como una medida irresponsable.

En el marco de los argumentos a favor de introducir la ICE toma fuerza la reconsideración del debate europeo. Como dijo el diputado francés, Lamassoure, en la defensa de la propuesta parlamentaria, la gran aportación de la ICE sería, sin duda, la transnacionalización del debate político europeo¹⁶. Gracias a la ICE los ciudadanos europeos internacionalizarán el debate que hasta ahora se ha estado ceñido a las fronteras nacionales. En mi opinión sin embargo, esto es discutible. Uno de los mayores problemas del funcionamiento democrático de la Unión es la separación artificial entre la escena política europea y el nivel nacional¹⁷. Esta separación fruto de la contraposición «Bruselas»- «Estados miembros» va a ser uno de los motivos por los que la transnacionalización del

¹⁵ VERHULST J. y NIJEBOER A., *Democracia directa: hechos y argumentos sobre la introducción de la iniciativa y el referéndum*, Democracy International, Bruselas, 2008, p. 69.

¹⁶ Comisión AFCO abril-diciembre 2010.

¹⁷ RICARD-NIHOUL, G. y VON SYDOW, G., *op.cit.*, p. 3.

debate político va a ser difícil de establecer. La introducción de la ICE, que poco va a poder contribuir a remediar esta dialéctica si no se aplican mecanismos adicionales para la auténtica transnacionalización del debate europeo¹⁸.

La inclusión del debate no obvia el déficit de deliberación muchas veces criticado por los opositores a los instrumentos de democracia directa. Se ha defendido con frecuencia que por una parte se halla la pregunta que se lanza al público y otra cosa distinta es lo que la gente responde. De la misma forma, también se ha afirmado que en una democracia directa no hay lugar para una deliberación informada, sino que solo una democracia representativa puede otorgar ese marco de debate. De ahí el concepto de *deliberation deficit*¹⁹. Respecto a esto, autores como Tierney²⁰, Goodin²¹ o Sáenz Royo²² afirman que no se puede esperar tampoco que, cuando los votantes acuden al voto de las elecciones, éstos acudan con plena conciencia, con el análisis de los programas electorales, bien formados y estudiados. Algunos lo harán. Otros no. Pero en ningún caso puede justificarse que la participación sea más o menos deliberada o más o menos formada por el hecho de derivar de una campaña de democracia directa o de una campaña electoral.

Un argumento utilizado con frecuencia en contra del uso de mecanismos directos, entre los cuales se encuentra la ICE, es la amenaza de que los giros autoritarios y el populismo son fáciles de ejercer en determinados contextos socioeconómicos. En opinión de la tradición democrática, no es motivo de exclusión de la ICE con el pretexto de que ésta puede suponer una amenaza para el orden de valores y respeto de los Derechos Humanos en la Unión Europea. La experiencia ha demostrado lo contrario en las regulaciones nacionales de la iniciativa legislativa ciudadana. Suiza, por ejemplo, no ha sucumbido a las proyecciones fatalistas. Algunos expertos, sin embargo, consideraron establecer límites que garanticen la protección de los derechos básicos. En opinión de Cuesta: «Una vez adaptada a estos límites infranqueables, la participación directa no constituye una amenaza para la democracia liberal sino, más bien, un estímulo para la consolidación de sus valores fundamentales»²³.. La protección se remite a los Tratados y al control externo que realizará la

¹⁸ POIARES MADURO, M., «Passion», *op.cit.*

¹⁹ HASKELL, J., *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*, Westview Press, 2001, p. 11 en: SÁENZ ROYO, E., *op. cit.*, p. 18.

²⁰ TIERNEY, S., *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford Constitutional Theory, 2012, p. 23 en: *Ibid.*

²¹ GOODIN, R. E., *Innovating Democracy: Democracy Theory and Practice After the Deliberative Turn*, Oxford University Press, 2008.

²² SÁENZ ROYO, E., *op. cit.*

²³ CUESTA, V., *Participación, op. cit.*, p. 28.

Convención Europea de los Derechos Humanos una vez se concluya la Adhesión²⁴. «*la participación del ciudadano en la conformación de las decisiones públicas se constituye como una expresión efectiva de su estatuto de libertades positivas (status activae civitatis) y como una clara afirmación del principio democrático de igualdad, entendida como igualdad política (isegoria)*»²⁵. El Reglamento fija una protección general que remite al art. 4.2.b y d, pero más allá de la protección de los derechos fundamentales, nada se explicita sobre límites materiales que sí se han recogido en otros ordenamientos jurídicos.

Sobre la influencia de demagogos y populistas, Verhulst y Nijeboer declaran que «*los demagogos tienen muchas más oportunidades en un sistema puramente representativo, en el cual un pequeño grupo de políticos dicta lo que ocurre y los ciudadanos son empujados a los márgenes del sistema*»²⁶. Basándose en el ejemplo suizo, donde los actores políticos apenas juegan un papel significativo, en un marco de democracia directa, los líderes «alternativos» tendrían menos necesidad de sugerir propuestas al margen del sistema, porque los instrumentos de democracia directa ya les permiten reproducir sus sugerencias. Stephen Tierney afirma además que «*no hay evidencia que demuestre que un referéndum, por definición, es más abierto a la manipulación de las élites que unas elecciones*»²⁷. Afirmar esto, sin embargo, es ignorar que grandes dictadores en la Historia: Franco, Hitler, Pinochet, Saddam Hussein, han utilizado el plebiscito como método de afianzamiento social, gobernando a golpe de referéndum.

Desde el punto de vista de la influencia, una ICE efectiva tiene capacidad para modificar las prioridades políticas de la élite. Warleigh afirma que con la aprobación de un instrumento de consulta directa a los ciudadanos, éstos tienen capacidad real de influir en la agenda político-técnica de la CE. «*... the formal granting of such ability to citizens, acting collectively, would be unparalleled in the history of international organizations and would thus have potentially enormous significance*»²⁸. Pese al reduccionismo que hace Warleigh de la UE limi-

²⁴ El art. 6.2 del TUE prevé la Adhesión de la UE a la CEDH. El acuerdo entre las partes (Consejo de Europa y Unión Europea) ha concluido. Sin embargo, el proceso de adhesión está a la espera de un dictamen favorable del TJUE, de las ratificaciones de los Estados miembros y de la aceptación por parte del Parlamento Europeo.

²⁵ *Ibid.*, p. 36.

²⁶ CUESTA, V., *Participación*, *op. cit.*, p. 71.

²⁷ TIERNEY, S., *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford Constitutional Theory, 2012, p. 23 en: SÁENZ ROYO, E., *op. cit.*, p. 18.

²⁸ WARLEIGH, A., «On the path to legitimacy? A Critical Deliberativist Perspective on the Right to the Citizens' Initiative», RUZZA, C. y DELLA, S. (eds.). *Governance and civil society in the European Union: Normative perspectives*, Vol.1, Manchester University Press, Manchester, 2007, p. 64.

tándola a una simple organización internacional, la idea que hay detrás es un argumento potentísimo para la ICE. Se trata de la diversificación de la agenda política y del pluralismo de las proposiciones. Por primera vez, los ciudadanos, ellos mismos sin necesidad de organismos privados o públicos intermedios, pueden forzar la alteración del orden del día de la CE. Desde el punto de vista del «agenda setting», la ICE deviene un argumento eficaz para defenderla.

En cuanto a la capacidad que tiene la democracia directa y, en consecuencia también la ICE, para ejercer el escrutinio político, Arregui afirma lo siguiente «*Cuanto más institucionalizados estén los procesos de rendimientos de cuentas mayor legitimidad democrática y mayor eficacia del sistema político*»²⁹. La ICE podría verse como una especie de rendimiento de cuentas tanto horizontal, si se considera que los ciudadanos forman otro pilar institucional en la manera en que pueden proponer legislación europea, como vertical, si se considera que la ICE se utiliza como un plebiscito sobre la agenda política que establece la CE y en la que el ciudadano puede influir modificando las prioridades políticas del ejecutivo comunitario. La literatura participativa ha pedido con frecuencia la introducción de mecanismos directos para controlar el gobierno y ejercer el rendimiento de cuentas. En la UE faltan mecanismos de rendimiento de cuentas que otorguen legitimidad al sistema. La ICE no suponía solo un aumento de la participación ciudadana y de su adhesión al sistema político. Supone también un aumento del control político y de la *accountability* en el marco de la UE. Esta facultad de control propia de la democracia directa no se ejerce solo desde un punto de vista directo como el citado por varios autores (entre ellos el anterior), sino también sucede desde un punto de vista indirecto. Si se espera que la ICE ocupe un espacio en los medios de comunicación como lo hicieron en el pasado la celebración de referéndums europeos³⁰, este rendimiento de cuentas también se estaría ejerciendo a través de los medios. La apropiación de la ICE del espacio comunicativo, estaría ejerciendo a su vez, un control mediático en su calidad de «Cuarto Poder».

La ICE también aparece fundamental para la concepción política del poder en la UE. El poder en la Unión es difuso, de ahí que algunos analistas prefieren llamar a las democracias consociales como la UE: un «sistema de gobierno difuso»³¹. La UE forma parte de las democracias consociales, similar al sistema suizo o belga: un sistema fragmentado, con garantías de controles y equilibrios (*checks and balances*) basado en el gobierno multinivel y

²⁹ ARREGUI, J., *op. cit.*, p. 90.

³⁰ LANDFRIED, C., *op. cit.*

³¹ MORAVCSIK, A., *op. cit.*, p. 611.

poco ideologizado políticamente. Si es cierto que la UE es un sistema consociacional, entonces la introducción de instrumentos de democracia directa parece más adecuada para un sistema que necesita integrar a la oposición, tener en cuenta la heterogeneidad de un territorio, reducir los problemas de rendición de cuentas y favorecer la cooperación entre las élites y la identificación del ciudadano con el sistema. De estos ejemplos (heterogeneidad, *accountability*, etc.) se destaca que los mecanismos de democracia directa articulan mejor los conflictos de gobiernos mediante el desarrollo de mecanismos cooperativos. En otras palabras, un instrumento como la ICE favorece la negociación entre las élites y la institucionalización de mecanismos articuladores del compromiso para contrarrestar efectos negativos de un gobierno politizado³². Defensores de la democracia directa han defendido los buenos resultados que ha tenido en la Confederación Helvética la introducción de mecanismos de democracia directa. Argumentan que los instrumentos de democracia directa han servido en ese país para reducir los problemas endémicos que sufren las democracias consociales³³.

La ICE también favorece a la extensión del conocimiento. Se objeta que los instrumentos de democracia directa³⁴ son inadecuados debido a la incompetencia de los ciudadanos para tomar decisiones sobre cuestiones complejas. Pero frecuentemente los ciudadanos no deben decidir las especificidades de las políticas públicas, sino limitarse a dirimir un juicio de valor. La mayoría de las decisiones no necesitan tener un conocimiento especializado porque se basan en decisiones morales. A partir de la simplificación de las ofertas posibles, el ciudadano se debe pronunciar según un juicio y no según un criterio especializado.

En la siguiente sección (7.2) se desarrolla la idea de que el apoyo financiero es, para una iniciativa popular, fuente explicativa del éxito o fracaso. Sin embargo, la literatura también ha encontrado no solo argumentos, sino sobre todo datos empíricos que rechazan la teoría representativa en este ámbito. Según la científica social Elisabeth Gerber, en un estudio llevado a cabo en Estados Unidos en 1999³⁵, concluye que las propuestas defendidas por los grupos de interés económicos tenían menos éxito que aquellos promovidos desde las bases de la ciudadanía. Ésta argumentaba que el reclutamiento de voluntarios para la campaña compensaba las grandes inversiones de los grupos de interés. Esta afirmación *a priori* favorable al uso de mecanismos consultivos puede,

³² MAGNETTE, P. y PAPADOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 21.

³³ DEUTSCH, K. W. D., *Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration*, Haput, Berna, 1976 en: *ibid.*

³⁴ VERHULST J. y NIJEBOER A., *op. cit.*, pp. 67-80.

³⁵ *Ibid.*, p. 72.

sin embargo, ser objeto de críticas. Por un lado, el estudio, centrado en los Estados Unidos, obvia que la solidaridad intersocietal no funciona todavía a nivel europeo: debido a la cultura política de cada país y a la dificultad de transnacionalizar los intereses, el número de voluntarios difícilmente compensará las inversiones pecuniarias. Por otro lado, no tiene en cuenta que existen estudios que confirman precisamente lo contrario, que el dinero invertido condiciona el éxito de una propuesta³⁶. A partir de las conclusiones de estos últimos estudios que establecen una correlación positiva entre el nivel de gasto y el éxito de una iniciativa popular, la tramitación parlamentaria de la ICE previó fuentes de financiación pública para garantizar un igual acceso. La propuesta no saldría adelante.

La falta de precisión de la ICE es otra de las críticas tradicionales a la democracia directa. La idea es que, al final, solo se puede decir sí/no, sin la posibilidad de matices. Esta crítica tradicional a la democracia directa no está exenta en la democracia representativa, donde los electores deben elegir a los partidos de acuerdo a un programa electoral, a un paquete de medidas que aceptan en bloque o no, y que, además, tampoco tienen obligación de cumplir. Ambas, la democracia directa y la representativa, adolecen de un problema de simplificación que no es otra cosa que el problema de fondo de la tecnificación y la profesionalización de la política. Verhulst y Nijeboer argumentan a favor de la iniciativa ciudadana ya que ésta no te obliga simplemente a decir sí/no en la propuesta («firmo o no firmo»), sino que en la fase previa de construcción de la propuesta, lo que los autores llaman «fase de formación de opiniones»³⁷, tiene lugar un debate público que dará lugar a la iniciativa. Ese argumento, sin embargo, no es del todo completo. A no ser que se trate de una iniciativa de amplio calado, que sea capaz de despertar el interés social, ese debate no va a producirse cuanto menos a escala europea. La iniciativa habrá sido debatida por una proporción minúscula de la población en comparación con el millón de ciudadanos. Este restante 0,2% de la población europea no tendrá oportunidad de tomar parte del debate sino que se limitará a firmar o no la propuesta, por lo que el debate sobre el reduccionismo político sigue existiendo.

El problema de la primacía es otro asunto destacado en la introducción de instrumentos de democracia directa. Si bien en muchos casos se ha hablado de la democracia directa como un complemento a la democracia representativa, el uso de un instrumento de democracia directa como la ICE puede acabar socavando la legitimidad del sistema representativo asentado sobre las institucio-

³⁶ GUERRERO SALOM, E., *op. cit.*, p. 12.

³⁷ VERHULST J. y NIJEBOER A., *op. cit.*, p. 75.

nes europeas. Este argumento acusa la falacia de identificar «democracia» con «democracia representativa»³⁸, afirman Verhulst y Nijeboer. Para estos autores el equilibrio institucional de la Unión no debería ser un fin en sí mismo, sino que éste debería estar al servicio de la soberanía popular expresado mediante su voto directo. En este caso, el voto a las elecciones europeas y el voto de los diputados quedan supeditados a la voluntad de la soberanía popular. Este argumento es peligroso ya que devalúa y deslegitima la actividad del diputado frente a la decisión del ciudadano de a pie.

Pero estas críticas que sostienen la ingobernabilidad de un territorio, la inestabilidad del sistema debido a la introducción de mecanismos de democracia directa es un problema cortoplacista. Magnette y Papadopoulos señalan³⁹ que la excesiva dramatización de la que son víctimas algunas campañas que acompañan a la celebración de referéndums o iniciativas populares es pasajera y que, tras un periodo de excitación, llega la normalización del proceso. Y que, en cualquier caso, los riesgos de ingobernabilidad son exagerados⁴⁰. Además, en el caso de que la democracia directa comprometiera la estabilidad de un gobierno, ello obligaría a los líderes a pactar entre ellos adoptando una actitud más responsable en cuanto a las demandas populares⁴¹, por lo que el uso de instrumentos de democracia directa sería, al final, beneficioso.

Más allá va el teórico político Amitai Etzioni en lo que ha llamado el «diálogo moral»⁴². Este analista no descarta la continuación de la dramatización en las campañas que envuelven a los instrumentos de democracia directa (contrario a Magnette y Papadopoulos). Entre los ciudadanos y las instituciones europeas se establece un debate necesario, reflejo de la realidad política y, por tanto, moralmente ineludible, pese a que políticamente no sea de conveniencia si uno considera la estabilidad de un sistema. Y es que la estabilidad del sistema no es un fin en sí mismo, y sí la expresión de las voluntades ciudadanas. El ciudadano, perfectamente integrado en el formato, sería entonces consciente de sus obligaciones y, deduce, perfectamente responsable con su voto.

³⁸ VERHULST J. y NIJEBOER A., *op. cit.*, p. 76.

³⁹ MAGNETTE, P., y PAPADOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 20.

⁴⁰ «*In any case the risk of ungovernability should not be exaggerated*», MAGNETTE, P., y PAPADOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 21.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² «*The debate would surely be emotional and would likely produce different conclusions than a Commission committee. However, it would reflect the people, their values and their preferences and it would commit them to EU-wide policies and, in the process, to the EU itself.*» ETZIONI, A., «The Community Deficit» *Journal of Common Market Studies*. No.45 (1). pp. 23-42. 2007 en: MAGNETTE, P., y PAPADOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 20.

Finalmente, la supuesta falacia de la sobrecarga de los ciudadanos y votantes es una crítica carente de sustento. Según esta teoría⁴³, el esfuerzo que supone a los ciudadanos participar en política no compensa el trabajo por la obtención de la información y menos aún, el seguimiento de un proceso legislativo y la implicación personal que ello conlleva. Este coste adicional que resolvería la democracia representativa, penaliza a la población con menos recursos económicos. Esta es la teoría, porque Verhulst y Nijeboer mencionan un estudio del científico social Kriesi⁴⁴ que rebate el enunciado anterior. Según éstos, Kriesi demuestra en su estudio sobre la participación en los referendos en Suiza que lo que realmente importa para favorecer la participación es el conocimiento sobre el tema que se juzga junto a una predisposición para la política. Y concluye, en cambio, que los ingresos, la clase social y el nivel educativo tienen un efecto menor de los inicialmente esperados. Lo que este estudio no explica son dos cosas: (1) que Suiza tiene un nivel de desigualdad menor que la media⁴⁵ de los países europeos por lo que la variable de influencia no sería lo suficientemente explicativa y (2) que, el conocimiento sobre el tema de una iniciativa y el tradicional interés por la política suele ser más expansivo en los sectores de la población con más recursos.

6.2 ELEMENTOS NEGATIVOS DE LA ICE: POTENCIALES RIESGOS QUE CONLLEVA SU INTRODUCCIÓN

La estructura de este apartado funciona de contrapunto a lo dilucidado en la sección precedente. Ejerciendo un paralelismo en la disposición de los argumentos, en primer lugar ofreceremos los motivos de quienes en la literatura del Derecho y de la Ciencia Política han defendido la idea de que la democracia directa no debe ser necesariamente un instrumento positivo y que su uso podría devenir incluso un perjuicio para las sociedades democráticas modernas. La ICE se inscribe en el marco de esos argumentos que cuestionan las bondades de la democracia directa. Lo que se cuestiona es la conveniencia de que los ciudadanos puedan participar directamente en la toma de decisiones políticas

⁴³ VERHULST J. y NIJEBOER A., *op.cit.*, p. 76.

⁴⁴ KRIESI, H., *Direct Democracy Choice. The Swiss experience*, Lexington Books, Lanham, 2005.

⁴⁵ En el informe de desarrollo humano realizado por la ONU de 2005, el índice de Gini se situaba en 0,297, 0,305 para la zona euro y 0,307 para la UE en su conjunto. Siendo 0 la igualdad perfecta y 1 de la desigualdad absoluta. Estas cifras se han acentuado con la crisis económica que viene asolando la zona euro desde 2008. Naciones Unidas, Programa de Desarrollo Humano, Informes de Desarrollo Humano, disponible en:

<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2005/>, 23 de septiembre 2013.

¿Hasta qué punto la democracia directa debe constituirse como la única vía de participación o ser un mecanismo complementario?

Por otra parte está la cuestión de si la introducción de la ICE supondrá un cambio en el funcionamiento de las instituciones europeas. Si podría afectar al sistema de toma de decisiones en la Unión Europea, si devendrá un instrumento infrutilizado como en algunos países o si, en cambio, se convertirá, como en otros, en un elemento potenciador de las relaciones entre ciudadanos e instituciones. Está claro que si los beneficios de la ICE no son tales, las razones legítimas que justifican la extensión de su aplicación se disipan y pierden fuerza a la hora de explicar un posible reequilibrio institucional en la Unión con la acción participativa del ciudadano en el centro. Entonces ¿qué dice la literatura científica jurídica y politológica sobre la extensión del proceso decisonal a manos directas del ciudadano?

La tradición elitista de la Ciencia Política ha considerado siempre que el poder político es un mercado donde el encuentro entre la oferta y la demanda optimiza los recursos políticos y permite que la élite seleccionada tome las mejores decisiones. Conceptualizan el espacio público como un mercado donde se escoge a los mejores representantes políticos para el periodo del mandato. Esta posición considera, en consecuencia, que cualquier intromisión del ciudadano en el perfecto equilibrio que otorgan los «mercados» entorpece la optimización del ejercicio del poder público. En consecuencia, se deduce que esta escuela de pensamiento considera inadecuada la introducción de mecanismos como la ICE en el proceso decisorio de la UE porque distorsionaría el punto de optimización de los recursos. De ahí que, para estos autores, la baja participación política no sería un símbolo de desafección política, sino, al contrario, de confianza en el sistema. Ferrán Requejo dice en su libro *Las democracias liberales* que autores como Almond y Verba constatan que la apatía política de los ciudadanos de las democracias occidentales que, al contrario de lo que podría esperarse, es una señal de aceptación del sistema que garantiza la consolidación y consecución de la democracia⁴⁶. Esta idea es importante en cuanto rebatiría la principal premisa del grupo pro participativo. En mi opinión, sin embargo, estos estudios responden exclusivamente a un contexto histórico determinado, el de los años cincuenta y sesenta, cuando el desarrollismo económico justificaba con el argumento tecnocrático la carencia de participación ciudadana directa en las decisiones políticas. A partir del mayo del 68, estas premisas empezarían a derrumbarse fruto del descontento social. Todavía, y pese a las crisis sucesivas, los setenta y los inicios de los ochenta aguan-

⁴⁶ REQUEJO, F., «Democracias», *op. cit.*

tarían el tipo ante las demandas ciudadanas. Sin embargo, treinta años después asistimos a movimientos de ciudadanos que exigen más mecanismos de presencia ciudadana en los centros decisorios de poder, más transparencia y más acceso al establecimiento de la agenda política⁴⁷. ¿Cuál es la frágil línea que atraviesa entre la indiferencia política y la disidencia política que estas teorías no explican?

Lo dicho hasta el momento sirve para poner en entredicho la teoría clásica en contra de la introducción de mecanismos de democracia directa. Rebatir, sin embargo, con lo argumentado anteriormente la posición elitista es quedarse al inicio de un debate mucho más profundo e interesante. En realidad, existen muchos más argumentos para defender la tesis y es que la introducción de la ICE puede no aportar los efectos jurídicos deseados inicialmente. Guerrero afirma en «Debates actuales y actualizados sobre la democracia» que «...*está ampliamente documentado que, en las votaciones de democracia directa, los gastos de campaña son el predictor más seguro para determinar quién gana y quién pierde*»⁴⁸. Hansen cuenta también que grandes empresas invierten en las campañas de propuestas legislativas ciudadanas y referéndums para obtener resultados favorables a sus intereses particulares⁴⁹. No es el argumento principal, pero sí uno fundamental. Si una de las razones para introducir la ICE hunde su explicación en la necesidad de reequilibrar la participación ciudadana, el hecho de que ésta devenga un mecanismo monopolizado por un sector de la población, aquéllos con recursos, elimina *de facto* la razón de ser o al menos el argumento por el que la ICE sirve para reequilibrar el poder en favor de los ciudadanos en su conjunto. El fracaso de la teoría democrática, la cual asume falazmente que el ciudadano dispone de toda la información necesaria y que actúa de una manera racional⁵⁰ da más autoridad a la capacidad explicativa de su contrario: la teoría elitista. Por ejemplo, «*Habermas asume que, los argumentos del ciudadano planteados de modo razonado y en aras del interés general redundan positivamente en la calidad de la deliberación democrática*»⁵¹

⁴⁷ Entrevista a Stéphane Hessel. HESSEL, S., «La indignación debe ir seguida de compromiso», EL PAÍS, el 29 de mayo 2011, disponible en: http://elpais.com/diario/2011/05/29/eps/1306650414_850215.html, 23 de septiembre 2013.

⁴⁸ GUERRERO SALOM, E., *op. cit.*, p. 12.

⁴⁹ Particularmente, dice Camilla Hansen «*Big business frequently pours huge sums of money into misleading campaigns to influence the outcome of the vote (a recent example of this is the proposition 37 to label food containing GMOs in California that was defeated by agribusiness which spent 45 million dollars on misleading ad campaigns). It is also common that corporations and corporate lobbies launch counter-initiatives to defeat initiatives on social or environmental issues that they don't like*», HANSEN, C., *op. cit.*

⁵⁰ CUESTA, V., *Participación*, *op. cit.*, p. 41.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 41-42.

y confeccionan, en consecuencia, políticas públicas adecuadas. Esto presupone una ciudadanía educada, concedora de todas las alternativas y con recursos suficientes para participar en política. Demasiada presunción.

Sin abandonar este punto, el desinterés de los votantes en tomar parte de la vida democrática de la Unión supone un sobreesfuerzo que se debe compensar. La sobrecarga que exige informarse y votar llevaría supuestamente al desinterés de los ciudadanos a participar. Exceptuando aquellos que tengan más recursos para disponer de tiempo y de conocimientos que favorezcan tomar parte en las decisiones políticas, el resto de los ciudadanos se abstendrán, por lo que la política pública no reflejará el equilibrio de poder social real. Existen muchos estudios en Ciencia Política y Sociología que avalan esta posición: que la participación política depende de factores individuales como el nivel de estudios (existe mayor participación por parte de aquellas personas que gozan de mayor nivel educativo)⁵². Elementos familiares también influirían en el interés político individual y, en consecuencia, en el nivel de participación: el acceso al voto sería arbitrario y no estaría asegurando el nivel de igualdad entre los ciudadanos. En consecuencia, los resultados estarían sesgados. Luego están los factores contextuales que subrayan cómo el tipo de lista, la circunscripción o el tipo de sistema electoral pueden influir en la afluencia de público en las elecciones⁵³.

Otro de los argumentos a favor de la introducción de la ICE es la capacidad que ésta tiene para expresar la pluralidad de opiniones de la sociedad, tal y como se ha explicado en el apartado anterior. Pero esto también es rebatible porque esas opiniones que la teoría participativa defiende como opiniones informadas y racionales son, en realidad, mucho más contingentes de lo que los defensores de la democracia directa anuncian. La Ciencia Política también ha explicado la variabilidad del voto en función de las circunstancias contingentes que rodean la campaña⁵⁴. En muchos casos, los ciudadanos participan en iniciativas o referéndums de acuerdo al clima económico y sociopolítico general que enmarca la iniciativa popular y no responden a la cuestión concreta que se plantea. En otras palabras, la participación del ciudadano no respondería de manera específica a la cuestión que se pregunta, sino que respondería al descontento de la política del gobierno de turno. Otro argumento que rebate la premisa anterior

⁵² VERBA, S., NIE, N. H. y KIM, J., *Participation and political equality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978.

⁵³ DE VREESE, C. H., «Reinforcement of Citizens' Involvement and Participation», *Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Bruselas, Noviembre 2013, p. 18

⁵⁴ SERRANO, I., «Manual per redactar una bona pregunta pel referèndum sobre la independència», *Gerrymandering*, 5 de abril 2013, disponible en: <http://www.cerclegerrymandering.cat/pregunta-referendum-independencia/>, 27 de septiembre 2013

es que, como introduce Sartori, la democracia organizada a partir de referéndums e iniciativas establece una democracia de suma cero, en la que la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo⁵⁵. No existiría pues el respeto por las minorías y se incurriría en el riesgo de la dictadura de la mayoría. Al final, una ICE no es neutral. Piden la participación del ciudadano abocada a un fin, en la que el individuo, si gusta participar, podrá responder con un sí/no a la iniciativa planteada. Sin apelativos. Sin enmiendas. Esto es cuanto más serio en el caso de la ICE ya que el Reglamento no reconoce la unidad materia de la propuesta popular. La aplicación de los instrumentos directos tiene otro problema práctico y es la simplificación del pronunciamiento ciudadano que se concreta en un sí/no a la firma⁵⁶. No hay alternativas. Además, la disposición de la propuesta legislativa influye de manera destacada en la participación del ciudadano y en su respuesta en cuanto a la misma. Se ha llegado a decir que la modalidad de participación en un referéndum depende de la pregunta que se plantee⁵⁷. El derecho internacional⁵⁸ ha insistido en que ésta sea siempre clara y entendible, que no dé pie a ambigüedades. Lo mismo debería exigirse a la ICE. Verhulst y Nijeboer⁵⁹ dicen que se trata, no tanto de un problema normativo, sino de cultura democrática. Que la manipulación del enunciado no responde tanto a la imposibilidad legal de reformular una pregunta sin ser modificada intencionalmente, como a la falta de cultura cívica de un país.

Algunos expertos van más allá y, como Camilla Hansen, afirman que las iniciativas ciudadanas son instrumentos efectivos para tomar decisiones pero no para crear deliberaciones. Dicho de otro modo, la ICE no serviría a uno de los principales objetivos que pretendía la UE: crear un debate público a nivel europeo porque la deliberación pública en el ejercicio de la iniciativa legislativa popular es insuficiente y conducen fácilmente al error⁶⁰.

⁵⁵ SARTORI, G., *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988, pp. 152-156.

⁵⁶ VERHULST J. y NIJEBOER A., *op. cit.*, p. 67.

⁵⁷ SERRANO, I., *op. cit.*

PARDO, M., «La pregunta del referéndum de la OTAN», EL PAÍS, 5 de enero 1986, disponible en: http://elpais.com/diario/1986/01/05/opinion/505263603_850215.html, 11 de agosto 2013.

COLOMER, J. M. «Dos preguntas sin respuesta», EL PAÍS, 15 de diciembre 2013, http://politica.elpais.com/politica/2013/12/14/actualidad/1387052923_090464.html, 15 de diciembre 2013.

⁵⁸ Dictamen del Tribunal Supremo canadiense de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Quebec que quedó patente en la *Clarity Act* o *Loi de clarification* en el año 2000. Canadá, *Clarity Act*, S. C. 2000, c. 26 o *Loi de clarification*, L. C. 2000, ch. 26, 2000, disponible en:

<http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fflaws-10is.justice.gc.ca%2Fpdf%2F2FC-31.8.pdf&ei=oF1JU7y0DOrR7Ab4qoGICQ&usg=AFQjCNGBvqWPdl3IDo9OBOwoJz35QvSXsA&sig2=RAdFhw4ixQGX6bCwixDmFQ>, 14 de abril 2014.

⁵⁹ VERHULST J. y NIJEBOER A., *op. cit.*, p. 67.

⁶⁰ HANSEN, C., *op. cit.*, p. 3.

Además de lo anterior, las políticas públicas de hoy en día exigen una complejidad y una formación que con frecuencia el votante no tiene. Esmein⁶¹ ya anunciaba en el s. XIX que la introducción de mecanismos de participación directa no conducían necesariamente a la racionalización del sistema, sino que introducía arbitrariedad en el funcionamiento de las democracias representativas debido a la volatilidad o al desconocimiento de la población votante. Cierro que el nivel educativo de la población ha ido al alza pero también la complejidad de los temas tratados en el ámbito público. Por este motivo, la democracia directa no puede ser un medio para canalizar las demandas de la ciudadanía, porque ésta desconoce los resultados óptimos. Cuesta, en su tesis, señala el cinismo que Ovejero atribuye a los elitistas que consideran que el ciudadano sí que está capacitado para elegir a los dirigentes cada un cierto periodo regular de tiempo y, en cambio, no pueden participar en las deliberaciones políticas⁶². Ovejero defiende la tesis participativa, pero es que esta atribución de Ovejero es ningunear la complejidad de la oferta política y las decisiones técnicas que requieren muchas de las decisiones políticas. Lo que se critica no es la mayor o menor capacidad del ciudadano, sino la complejidad en sí misma que encierran algunas decisiones legislativas y, sobre todo, la falta de tiempo que el ciudadano de a pie puede invertir para participar en la deliberación política.

Esto afecta a la ontología de la ICE. Si ésta fue introducida como medio para hacer partícipe al ciudadano y mejorar las decisiones adoptadas, ¿qué sostiene a este instrumento europeo si su atribución teórica no se corresponde con la realidad? El coste de participar correctamente en la ICE es muy alto para la mayoría de ciudadanos⁶³. Además, al coste de la obtención de la información hay que añadir el esfuerzo para entender la complejidad del contenido de algunas de las propuestas de iniciativa. Algunas de las ICE pueden versar sobre aspectos tan técnicos que la mayoría de los ciudadanos no pueden mostrar su apoyo o que, ante la dificultad, sus voluntades pueden ser manipuladas por argumentos de asociaciones partidistas. Por no hablar de la posibilidad de que una persona jurídica pueda participar indirectamente en la organización de la ICE deja la puerta abierta a la influencia interesada de los grupos de presión, lobbies. Y, por lo tanto, también se deja la puerta abierta al acceso desigual de los recursos que se ponen a disposición de conseguir el apoyo del electorado.

⁶¹ ESMEIN, A., «Deux formes de gouvernement», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1894, p. 49 en: CUESTA, V., *Participación*, *op. cit.*, p. 62.

⁶² «Para los republicanos elitistas los ciudadanos que no son virtuosos, a través de las elecciones son capaces de seleccionar a los más excelentes entre ellos». OVEJERO, F., «Democracia liberal y democracias republicanas», *Claves de la Razón Práctica*, Núm. 111, abril 2001, p. 25 en: *Ibid.*, p. 32.

⁶³ OVEJERO, F., «Democracia liberal y democracias republicanas», *Claves de la Razón Práctica*, Num. 111, abril 2001, pp. 18-33 en: CUESTA, V., *op. cit.*, p. 23.

Estos son algunos de los ejemplos más relevantes de las limitaciones de la democracia directa. Pero no los únicos. Existe el egoísmo de las elecciones individuales del ciudadano. Si se deja a la gente escoger directamente las políticas públicas, ya no existe solo el riesgo de no hallar soluciones óptimas debido al desconocimiento de la ciudadanía; sino que aun suponiendo que la población poseyera el conocimiento necesario para elegir las políticas públicas adecuadas, el racionalismo de la gente, el egoísmo y el propio interés les pueden llevar a tomar decisiones no eficientes desde un punto de vista social. La perspectiva del gasto público y la recogida de impuestos es un ejemplo de la imposibilidad que tienen los ciudadanos para votar decisiones que son contraproducentes desde un punto de vista personal pero óptimas desde un punto de vista social. Parece difícil hacer que los ciudadanos voten en contra de su propia fiscalidad, por ejemplo. Como ya hemos apuntado con anterioridad, se puede, sin duda, recurrir a los ejemplos de Porto Alegre y otros ciudadanos para mostrar que los presupuestos participativos tiran por tierra la teoría elitista. Sin embargo, desde esta escuela se defiende que las experiencias participativas en materia presupuestaria han sido siempre a nivel local y que las cuestiones municipales tienen difícil extrapolación a un Estado. Además, poseen el carácter solidario que permite la identidad con una comunidad poblacional; algo carente en la UE.

La escuela elitista presupone que los ciudadanos sólo piensan en su propio interés y como tal, no son capaces de optimizar sus elecciones. Esta posición se basa en la Teoría de la Acción colectiva⁶⁴, el dilema del prisionero y la doctrina de la Ciencia Política que ha llegado a demostrar resultados óptimos partiendo del interés egoísta. Y al contrario, que el interés general defendido a toda costa, puede resultar en un punto subóptimo para el beneficio del ciudadano. La teoría de la Acción colectiva defiende que los individuos no se comportan de igual modo en privado que en público, ya que en público se ven sometidos a factores contextuales que coercen su voluntad real. Por esta razón el riesgo que amenaza a las minorías debido a la imposición de la voluntad de una mayoría, el cambio a golpe de referéndum o de acción directa, la legalidad de unas leyes que han sido votadas por un acuerdo consuetudinario, la facilidad con la que se imponen los demagogos, etc. son razones esgrimidas desde antaño para justificar la inoperancia, el descrédito e incluso la falta de adecuación de los mecanismos de democracia directa. Un individuo es influenciado por patrones externos que actúan ejerciendo una influencia a su libre expresión. *Ergo*, una asamblea no estaría dirimiendo con honestidad la verdadera voluntad del ciudadano.

⁶⁴ OLSON, M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard Economic Studies, 1971.

Por otra parte, el desarrollo de la democracia directa (entre cuyos instrumentos se encuentra la ICE) se halla estrechamente ligado a las tecnologías de la información. La introducción de las nuevas tecnologías ha supuesto todo un acierto en las críticas a la accesibilidad de un sistema más participativo. Con todo, como afirma Enrique Guerrero, «*Aun cuando las tecnologías de la comunicación pueden facilitar la participación, no aseguran que los ciudadanos hagan un uso real y efectivo de las posibilidades que se les ofrecen*»⁶⁵. Proponemos ir incluso más allá en esta percepción. Aunque las tecnologías hayan abierto un nuevo abanico de posibilidades, el acceso a las mismas es desigual. Si bien Guerrero anuncia que la disponibilidad existe, no todos los ciudadanos hacen igual uso de ella: la oferta de su uso no está al alcance de todos; no sólo físicamente, sino también en materia de alfabetización tecnológica.

La ICE puede parecer un instrumento al servicio de los partidos democráticos, pero la experiencia muestra que son, con frecuencia, los partidos populistas y líderes de extrema derecha quienes más entusiasmo han mostrado ante la introducción de las iniciativas populares y los referéndums. Esto sucede porque, al estarles vedado el juego parlamentario por falta de apoyo electoral (recordemos que en muchos países la linde se encuentra generalmente entre el 3-5% de los votos), en el uso de mecanismos alternativos como la ICE pueden ejercer su influencia extraparlamentaria. En realidad, esta afición de los partidos minoritarios es generalizada. Por ejemplo, uno de los máximos partidarios de introducir mecanismos de democracia directa en la elaboración de la Constitución fue el ya fallecido Manuel Fraga por Alianza Popular, al ver en la democracia directa mecanismos alternativos de acceso al poder o, al menos, capaz de ejercer la influencia que los mecanismos parlamentarios tradicionales no lo dejaban⁶⁶. Precisamente porque Alianza Popular había quedado como cuarta fuerza política, quiso hacer uso de los mecanismos de democracia directa como una vía alternativa al poder de las instituciones. Hoy en día, sin embargo, el Partido Popular, heredero de la extinta Alianza Popular y partido ganador de las elecciones de noviembre de 2011, no incluye en ningún caso como prioridad política, la introducción de mecanismos de democracia directa. Lo mismo, y como se ha citado anteriormente, el ejemplo de los partidos italianos de la posguerra. ¿Por qué? Porque como no podían ejercer su influencia mediante el procedimiento legislativo representativo, intentaban obtener sus objetivos por otros medios. En consecuencia, se critica a la ICE porque se desnaturalizará su uso deviniendo un instrumento a manos de grupos antide-

⁶⁵ GUERRERO, E., *op. cit.*, p. 13.

⁶⁶ Entrevista a Enrique Guerrero, 22 de junio de 2010.

mocráticos. *Reductio ad absurdum* del argumento, se podría afirmar que no tiene sentido introducir una ICE en aras del ideal democrático, si al final ésta resulta en un juguete al servicio de grupos antisistema o extremistas que pretenden imponer sus soluciones antidemocráticas. Esto también afecta a la ICE. En su caso, el tema no es solaz porque no existen límites materiales en el caso de la ICE, hecho que facilita la presentación de cualquier iniciativa independientemente de su contenido⁶⁷.

A todo esto se añade otra razón en contra. Desde un punto de vista filosófico, es difícil defender la iniciativa ciudadana europea como un mecanismo real de participación ciudadana, si las propuestas de profundización democrática descansan sobre dos argumentos básicos⁶⁸ «(i) la concurrencia de los argumentos defendidos por el ciudadano, a título individual o integrado en las asociaciones representativas de la sociedad civil, en los procesos de conformación de las decisiones públicas (...) (ii) la asunción de que la participación directa del ciudadano favorece la legitimidad del sistema democrático». Si son realmente estas dos premisas sobre las que se sustenta la razón de ser de la ICE, entonces su existencia puede ser fuertemente discutida. La primera premisa puede ser discutida porque si la participación directa puede considerarse la acción de las asociaciones representativas de la sociedad civil, esto no es democracia directa sino corporativismo. La ICE en la práctica va a ser concebida más como fruto de la articulación de la sociedad civil que llevado al extremo reducirá la voluntad libre del individuo a una expresión más del asociacionismo intervencionista. ¿Qué legitima a las sociedades civiles a representar los intereses de los ciudadanos de forma individual? Uno no puede olvidarse que a la sombra de este argumento siempre puede criticarse la influencia de los lobbies en el sistema decisorio democrático. Esta misma problemática existe con el hecho de que en el comité de ciudadanos puedan integrarse los diputados. *De facto* implica que la ICE se ve integrada por los representantes de los ciudadanos, lo que lleva el principio de democracia representativa a la contradicción con el principio de democracia directa que defiende la ICE.

En el caso de la segunda premisa, se asume que el uso de la participación directa debe ser un medio para fortalecer la adhesión popular al sistema democrático. *Ad contrarium*, si esta no fomenta el interés en el sistema democrático, entonces el mecanismo de participación directa en cuestión perdería su razón

⁶⁷ Ciertamente que los límites se hallan en el artículo 4 del Reglamento que regula la ICE, el cual explica que no pueden presentarse iniciativas contrarias a los valores de los Derechos Humanos. A nivel comparado, como se ha expuesto a lo largo de estas páginas, la ICE recoge una de las legislaciones más abiertas.

⁶⁸ CUESTA, V., *Participación*, op. cit., p. 37.

de ser. La ICE todavía no ha sido puesta en práctica por lo que no puede corroborarse su autenticidad basada en la anterior premisa, pero la infrutilización de la ICE hasta la fecha muestra el poco interés ciudadano en este mecanismo de democracia directa. En ese caso, si la ICE no fomentara la participación en las elecciones europeas o, más en general, en el interés del ciudadano por la UE⁶⁹, ¿podría justificarse su introducción? ¿O se trata entonces sólo de un mecanismo jurídico más para articular la creencia de que es el ciudadano quien no se interesa por la política pese a tener instrumentos que le permitan participar en ella? Dicho de otro modo, ¿podría la indiferencia del ciudadano llevar a la disidencia política si no se crearan mecanismos de articulación de sus demandas más allá de la participación quinquenal en la elección del Parlamento Europeo? Peor aún, ya que si no hay un *demos a priori* (es decir que no sea creado por la ICE, el elemento de causalidad aquí es importante), la ausencia de esta identidad europea hace a afirmar a autores como Schmitter que puede ser hasta peligroso desarrollar mecanismos de democracia directa en un contexto donde el *demos* no se siente parte de la UE⁷⁰.

Otro punto de los efectos negativos de la ICE es la confusión extra que ésta añade al sistema. La división competencial es tan difusa como complicada⁷¹, con duplicidad de funciones, y una falta clara de distribución de las competencias. Además, hay una ausencia manifiesta de carismas y liderazgos. En el Documento de Trabajo presentado en AFCO⁷², Lamassoure se queja de la dificultad ya no solo para el ciudadano, sino también para los legisladores, de dilucidar quién asume la responsabilidad de qué. Esto constituye un problema no solo para identificar los objetivos sino también para pedir responsabilidad ante la falta de resultados. Con toda esta confusión institucional, la introducción de la ICE se convierte en una nueva pieza en el entramado legislativo que no hace más que añadir confusión y solapamiento al proceso decisorio de la Unión. Más allá de la futilidad de estas duplicidades institucionales y representativas, bajo esta premisa la ICE sería hasta contraproducente y distorsiona-

⁶⁹ DONOVAN, T. y KARP, J., «Popular support for Direct Democracy», *Party Politics*, Vol 12, No. 5, pp. 671-688, SAGE Publications, 2006, p. 684.

⁷⁰ SCHMITTER, P., «Making sense of the EU Democracy in Europe and Europe's Democratization», *Journal of Democracy*, n.º 14, 2003, pp. 71-85.

⁷¹ Parlamento Europeo, Informe sobre 'Titre'sobre la modificación del Reglamento habida cuenta de la evolución de las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa/'Titre', 'DocRef'(2011/2266(REG)). 'No-DocSe

⁷² Parlamento Europeo, Informe sobre 'Titre'sobre la modificación del Reglamento habida cuenta de la evolución de las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa,'Titre' *op. cit.* 'DocRef'op.

dora del equilibrio institucional. Y el exceso de burocratización de la ICE y la futilidad de su uso podrían arrinconarla al ostracismo.

En este orden de cosas, se arguye también que la razón de ser de la ICE es la falta de democracia y rendimiento de poderes que las instituciones europeas hacen de su poder. En realidad, eso no es del todo cierto. Cuesta en su libro⁷³ cita a Yves Mény quien asegura que el entramado institucional de la UE es «*el sistema de check-and-balances más sofisticado de la historia y que ningún país del mundo posee un sistema político con un conjunto tan sofisticado de reglas, procedimientos, instituciones que garantice el respeto de la minoría e impidan el abuso de poder o de mayoría. En lo que se refiere a esta vertiente constitucionalista de la democracia no habría que hablar de déficit sino de exceso*»⁷⁴. La UE es democrática y transparente. Pese a la complejidad de la toma de decisiones, se trata de un sistema abierto y accesible para los ciudadanos. La ICE no puede fundamentarse solamente en más democracia para la Unión en contrapunto a los Estados nacionales ya que la UE es un ente mucho más transparente y viable desde el punto de vista del ciudadano que cualquier otro Parlamento, cualquier otro gobierno o administración. Lo que argumentan las posiciones en contra es que si la ICE no puede basar su razón ontológica en la falta de democracia y transparencia de la UE, porque la UE ya es un ente democrático y transparente⁷⁵, ¿qué justifica entonces la introducción de la ICE? La UE es una institución farragosa, superpuesta, *ad hoc*, con falta de visibilidad, etc. pero solo por esto no se le puede atribuir una carencia democrática *per se*. Al contrario, Moravcsik afirma que, pese a la impresión que puede tener la ciudadanía, en la UE las instituciones están sometidas a un estricto control de equilibrio de poderes y controles difusos pero efectivos: mandatos de corto plazo, límites fiscales, votos que requieren unanimidad o mayo-

⁷³ CUESTA, V., *Participación*, *op. cit.*, pp. 110-120.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 114.

⁷⁵ «*En el informe Anual del Registro de Transparencia el 92% de los que se inscribieron declaran que lo hicieron motivados para favorecer este principio, y para poder interactuar de una forma ética y transparente con las Instituciones Europeas, opinando el 93% que el registro tendrá una repercusión positiva en su imagen. En cambio, el 76% declara que el registro les sirve para entrar en el mecanismo de alerta temprana de la Comisión respecto de las propuestas y las hojas de ruta de legislación, y el 66% que el Registro les permite el acceso al Parlamento Europeo.(...)*», Comisión Europea y Parlamento Europeo, Informe Anual sobre las Operaciones del Registro de Transparencia 2012 en: «Informe Transparencia en la Unión Europea. Evolución y Perspectivas», Foro Europa Ciudadana, 2013, disponible en: www.europa-ciudadana.org, 1 de octubre 2013.

Comisión Europea, Libro Verde, Iniciativa Europea en favor de la Transparencia, (COM (2006))194 final.

Comisión Europea, Un marco para las relaciones con los representantes de intereses (Registro-Códigos de conducta) (SEC 2008)1926.

Comisión Europea y Parlamento Europeo. Acuerdo interinstitucional para el establecimiento de un registro de transparencia, *op. cit.*

rías absolutas, un gobierno multinivel que repite control a varios niveles solapando el ejercicio de la verificación y la estricta separación de poderes⁷⁶, etc. Welle, Secretario General del PE, no solo ha rechazado la acusación de déficit democrático de la Unión, sino que, incluso, no ha dudado en declarar que la UE tiene un «surplus democrático»⁷⁷. Su discurso está lleno de alusiones al carácter democrático de la Unión y, más concretamente, del PE⁷⁸. Con la introducción del Tratado de Lisboa se han producido algunos cambios institucionales significativos en el institucionalismo de la UE: la posibilidad de que el PE tenga la última voz en los Tratados internacionales, la capacidad colegislativa al mismo nivel que el Consejo, la elección del Presidente de la CE por parte del PE, etc. A estos elementos citados comúnmente entre los expertos, se añaden a otros específicos citados por Welle que otorgarían a la UE un surplus democrático. Menciona particularmente la capacidad del PE para influir en el Trabajo Multianual de la CE mediante un acuerdo interinstitucional (art. 17 TUE) que puede definir la estrategia política futura de la Unión. También menciona el discursar del PE, a quien sitúa por encima de las actividades de los parlamentos nacionales, y lo compara con los aludidos, a quienes pocos, en cambio, los acusan de tener déficit de legitimidad. Sus conclusiones son que no se puede acusar al PE de poca transparencia ni tampoco de tener un déficit democrático porque contrariamente a sus homólogos nacionales, el PE cumple con rigurosos requisitos de participación política representativa.

Desde un punto de vista puramente teórico, en la linde que separa la Filosofía, la Ciencia Política y el Derecho, también puede argumentarse en contra de la introducción de la ICE a partir de la mismísima teoría participativa, heredera de la tradición republicana de Rousseau. Esta teoría es, a mi modo de ver, una directriz política que debe en consecuencia impregnar el discurso social de la forma de hacer política. Rousseau no defendía el republicanismo directo, sino que quiso utilizar su dogma republicano como un instrumento para llamar la atención sobre el déficit democrático⁷⁹. Se trata de integrar la

⁷⁶ MORAVCSIK, A., *op. cit.*, p. 603.

⁷⁷ Parlamento Europeo, Discurso de Klaus Welle, Secretario General del PE, en la comida organizada por CEPS, en Bruselas, el 2 de junio de 2013, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/secretary_general/strategic_thinking/strategic-2013/strategic-2013-june/strategic_thinking-2013-june-1.html, 11 de febrero 2014.

⁷⁸ «*I think there are many arguments (...) why we can say that democracy in Europe also has elements which are further developed or at least delivering more space of freedom for parliamentarians than on national levels*». *Ibid.*

⁷⁹ VALLESPIN, F. «El discurso de la democracia radical», en: DEL ÁGUILA, R. y VALLESPIN, F., *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 158.

dimensión participativa en la teoría liberal⁸⁰, no constituirlo como única e imprescindible; esto es: complementariedad y no sustitución.

Como argumento final, querría citar un planteamiento de John St. Mill en *Consideraciones sobre el gobierno representativo*⁸¹ donde se dice «Las instituciones libres son casi imposibles en un país compuesto de nacionalidades diferentes, en un pueblo donde no hay lazos de unión, sobre todo si ese pueblo lee y habla distintos idiomas. No puede producirse en tales circunstancias la opinión pública indispensable para la obra del Gobierno representativo.» Es un argumento a caballo entre este apartado y el siguiente: un argumento no solo descriptivo «lo que no puede ser», sino también normativo «lo que no ha de ser». El politólogo inglés considera que no puede existir una Democracia europea porque no hay un *demos* europeo, no existe una identidad común, tan dividida en parte por una frontera idiomática infranqueable. Al no haber un denominador común transnacional, la idea de que se pueda lanzar una iniciativa ciudadana europea es una quimera. Es más, no solo indica lo que no puede existir, sino que, además, recomienda la exclusión de mecanismos pretendidamente transnacionales, ya que éstos se sustentan en una lógica institucional que no existe. St. Mill condenaba al fracaso ya en 1861 cualquier medida proeuropea, basada en la incapacidad de un pueblo que no puede razonar conjuntamente. Pese a la evolución de los hechos, algunos de aquellos patrones heterogéneos anunciados por St. Mill persisten como lo demuestra el hecho que además de no existir un idioma común (entre otros rasgos identitarios), tampoco existe una opinión pública que pueda impulsar una iniciativa ciudadana verdaderamente europea. En la cita de St. Mill se puede entrever una condena no solo a la democracia directa, sino también a la democracia representativa y a cualquier intento de construir una Europa sobre una base multiétnica. Con todo, el método inductivo, puesto que la evidencia puede mostrar no ser siempre cierta, le ha demostrado que su afirmación se pretende osada en nuestro tiempo, tal y como le sucedió al pavo inductivista de Bertrand Russell⁸².

⁸⁰ CUESTA, V., *Participación*, *ibid*, p.28.

⁸¹ LEHMAN, W., «Democracia», *op.cit.*, p. 3.

⁸² Se trata de una parábola cuya conclusión es que del hecho de que suceda siempre lo mismo no implica que deba suceder de esa manera eternamente. Es la trampa del inductivismo. A partir de observar una experiencia que se repite siempre no se puede deducir un axioma general. El relato describe la historia de un pavo que siempre comía a la misma hora. Como buen inductivista, no extrajo conclusiones precipitadas y esperó a observar que cada mañana sucediese lo mismo. Y así sucedía cada día, por lo que dedujo la proposición general «Siempre como a las 9 de la mañana». Pero el axioma no se cumplió la víspera de Navidad, cuando en vez de darle de comer lo mataron para preparar la cena navideña. De ahí que una inferencia inductiva con premisas verdaderas pueda desembocar en una conclusión falsa. CHALMERS, A. F., *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?*, Ed. Siglo XXI, México, 1982.

El Derecho y la Ciencia Política han discutido, con frecuencia partiendo de las mismas premisas pero llegando a argumentos diametralmente opuestos, sobre los efectos de la democracia directa y, en particular, algunos de sus instrumentos de aplicación directa (referéndums, iniciativa popular...) ⁸³. En este contexto parece difícil inclinarse por los argumentos a favor de unos o de otros porque como dicen algunos autores, tanto desde el punto de vista teórico como empírico se pueden sostener ambos argumentos. Concluyen algunos expertos que el análisis de las bondades y perjuicios de la democracia directa necesita una nueva reorientación analítica y un cambio de paradigma científico que proceda a examinar desde otro punto de vista los resultados que, hasta la fecha, algunos han considerado ambivalentes ⁸⁴.

6.3 LA ICE COMO ELEMENTO CON CAPACIDAD DE INFLUENCIA SOBRE EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA UE

En este punto tercero se señala la posibilidad que tiene la ICE de cambiar el orden institucional establecido en el marco de la UE y se plantea hasta qué punto la introducción de la ICE va a significar un cambio en el marco institucional de los Tratados. Este apartado pretende resumir los argumentos que indicarían que la ICE será un componente reestructurador del equilibrio institucional establecido en la Unión Europea y, en consecuencia, un instrumento de influencia y utilizado con el fin de ejercer un poder sino paralelo, complementario. Sea por sus efectos regeneradores, por el interés ciudadano, por los supuestos beneficios de su aplicación o por la candidez de la normativa, en esta sección se presentan una serie de argumentos que podrían llevar a pensar que la ICE puede constituir un verdadero revulsivo institucional en la UE.

En primer lugar, es interesante ver el lugar que ocupa el art. 11 en el TUE relativo a la Iniciativa Ciudadana Europea. No está en el Título III (referente a las instituciones), sino en el Título II relativo a las *Disposiciones sobre los principios democráticos*. Parece que la ICE sea más un principio regidor que una institución concreta. Mientras que esto podría ser un argumento para dar más fuerza a la ICE en tanto que principio inspirador de la normativa europea, también puede justificarse su contrario (como se verá más tarde en la reafirmación de la hipótesis de este estudio). El hecho de que haya un título especial referente a las instituciones está bloqueando *de iure* a la ICE de convertirse en

⁸³ HUG, S., *op. cit.*, pp. 13-14.

⁸⁴ *Ibid.*

una institución *per se*, limitándole los poderes atribuidos a las instituciones. ¿Y dotarla con el tiempo de las atribuciones típicas de un órgano consultivo? Tampoco. La ICE queda excluida de la categorías de Órganos consultivos de la Unión (Cap.3 TFUE). La consagración de la ICE le llega además con su posición en el Tratado de Lisboa. En el art. 11 se encuentran al mismo tiempo recogidos, al menos de manera formal, la democracia directa (participativa) y la democracia indirecta (o parlamentaria). Situarlas a ambas en el mismo plano jurídico es un arma normativa argumental muy significativa⁸⁵.

En el marco de los Tratados, la importancia que tradicionalmente se ha atribuido a la democracia representativa: «*el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa*» (art. 10.1) y «*los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento*» (10.2), se ha visto mitigada por el apartado 3 del mismo artículo 10 donde se afirma que «*todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión*» y que las «*decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos*». Este reconocimiento explícito de otra forma de legislar atribuye legitimidad jurídica y un reconocimiento normativo de la ICE.

A nivel jurídico puede argumentarse que la ICE tiene la misma fuerza para iniciar legislación que el PE o el Consejo. No es cosa vana. La limitación competencial que se le exige a la ICE no es más que la que afecta al PE o al Consejo de la UE. Y, en cambio nadie discute, la presencia y el poder legislativo que tienen los dos colegisladores. ¿Por qué entonces se debería poner en duda la capacidad de la ICE, si es bajo esta premisa? Pocos son los temas donde la CE no tiene competencias. Valga mencionar las dos excepciones claras. El ámbito de Política Exterior en Seguridad y Defensa y ciertos temas de Asuntos de Justicia e Interior. Ambas materias quedan todavía vedadas al procedimiento ordinario, donde la ICE no puede presentar iniciativas (quedan dudas sobre el papel que se puede desarrollar en el ámbito específico de la justicia y asuntos de interior). En cualquier caso, mediante la ICE no se pueden presentar propuestas porque la CE no tiene competencias de iniciativa legislativa. Con todo, no se puede decir que la ICE no tenga capacidad legisladora o ni siquiera influencia por no poder presentar propuestas cuando los dos colegisladores, PE y Consejo tienen el mismo límite sin minimizar por ello su capacidad legislativa. También el PE y el Consejo de la UE tienen potestad para pedir a la CE que presenten una propuesta legislativa (art. 225 y 241 del TFUE), como se puede hacer mediante la ICE. Y también como en el caso de

⁸⁵ KAUFMAN, B., *Manual, op. cit.*, p. 39.

la ICE, la CE puede rechazar de manera motivada la propuesta⁸⁶. Esto significa que el Tratado de Lisboa sitúa a la ICE al mismo nivel que el PE y el Consejo: presentar una propuesta para iniciar una legislación con la posibilidad de que la CE haga caso omiso⁸⁷.

Este mismo artículo 11 no explicita la posibilidad que tiene la ICE de cambiar los Tratados de la Unión. Y en cambio, la reglamentación posterior se ocupa de aclarar que la ICE solo puede implementar las disposiciones del derecho primario pero no puede cambiarlo⁸⁸. Esto constituye un argumento en contra de la ICE, en cuanto se le puede acusar de estar muy limitada por las disposiciones del Tratado. Sin embargo, las iniciativas de reforma de los Tratados no siempre disponen de límites claros y firmes. Esto es el caso, por ejemplo, de las reformas que se han llevado a cabo para defender al euro durante la crisis⁸⁹. Se trata de una modificación sustancial en la estructura institucional de la Unión que está en pleno cambio con la creación de un Fondo de Rescate Europeo y la Unión Bancaria. La creación de dichos mecanismos supone un cambio revolucionario en el esquema institucional de la Unión que pueden ser tratados bien con un trabajo legislativo o bien desde una reforma del Tratado. Si se afronta desde un punto de reforma legislativa, la ICE tiene todavía mucho que decir en la estructura institucional de la Unión, ya que estaría expandiendo su campo de acción.

Sin abandonar el argumento jurídico y relacionado con lo anterior, la crítica a la frustración que generaría la ICE sobre la incapacidad que ésta tendría para legislar sobre ámbitos fuera del alcance de la competencia de la CE puede mitigarse con el siguiente argumento jurídico. El art. 333.2 del TFUE dice que «*Cuando una disposición de los Tratados que pueda aplicarse en el marco de una cooperación reforzada establezca que el Consejo debe adoptar los actos correspondientes con arreglo a un procedimiento legislativo especial, el Consejo podrá adoptar por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 330, una decisión que establezca que se pronunciará con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo*». Como hipótesis, un tema que entra en la zona no competencial exclusiva de la CE pero que puede ser tratado mediante un mecanismo de cooperación reforzada puede incorporarse a la legislación

⁸⁶ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 8.

⁸⁷ Si bien normativamente la única obligación reside en la motivación jurídica de la CE, políticamente la exención o rechazo de la petición no es tan sencilla. Lo mismo sucede con la ICE, donde además se añade la carga legítima que apoya la propuesta social. PONZANO, P., «A million citizens can request European legislation: a sui generis right of initiative», European University Institute, Florencia, 2011.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 17.

⁸⁹ *Ibid.*

ordinaria previa aprobación del Consejo. En ese caso, fruto de la alteración del procedimiento legislativo que correspondería según los Tratados, la CE podría lanzar propuestas legislativas (previa presentación de una ICE o no) según el procedimiento legislativo ordinario. Solo un área temática quedaría salvaguardada de esta modificación dispuesta por los Tratados: el ámbito militar y la defensa (art. 333.3 TFUE). Todo el resto de áreas temáticas pueden ser susceptibles de un tratamiento legislativo ordinario por parte de la CE, que daría protagonismo a la acción de una ICE en un ámbito originariamente acotado al gran público.

En la línea de los argumentos a favor del reequilibrio institucional y la decisiva influencia que la ICE ejercería en el plano europeo, está el entusiasmo generado en el Comité de las Regiones y el CESE por la Iniciativa Ciudadana Europea. ¿Por qué? Una de las razones es que la aparición de un nuevo «actor» legislativo en la agenda política ofrece nuevas oportunidades de interacción para el Comité de las Regiones y el CESE. Efectivamente, en el diálogo con la sociedad civil (CESE) y en la salvaguarda del principio de subsidiariedad (CdR), ambas instituciones aprecian una posibilidad de revitalizar su papel. Es decir, con el desarrollo de otro foco de elaboración legislativa como la ICE, ésta estaría, a su vez, legitimando la participación más activa de estos dos entes como canalizadores de demandas más allá del marco decisorio tradicional. La introducción de la iniciativa legislativa podría alterar el protagonismo que tiene la CE (y el PE y el Consejo)⁹⁰ en la propuesta de legislación. La discusión de esta reconducción del papel de la CE que podría surgir con la aparición de la ICE es largamente apoyada por el CESE y el CdR. Sobre todo, porque lo que representan (sociedad civil y regiones) encuentra un parangón en la iniciativa popular: la alternativa al clásico poder triangular de la Unión.

Hay que añadir otro argumento jurídico a favor de la capacidad de influencia de la ICE sobre el marco institucional de la UE. Con la ratificación del Tratado de Lisboa, se introduce un mecanismo de democracia directa mediante el cual un millón de ciudadanos tienen la posibilidad de dirigirse a la CE directamente, como el PE lo tiene reconocido en su art. 255 del TFUE y el Consejo en su art. 241 del TFUE. Algunos expertos consideran que este hecho pone a un millón de ciudadanos europeos al mismo nivel que el Parlamento Europeo y el Consejo⁹¹ («*The Council will be granted the same legal footing*

⁹⁰ Artículo 225 del TFUE para el PE y el artículo 241 para el Consejo. En ambos artículos, el PE y el Consejo tienen la capacidad de pedir a la CE que se pronuncie sobre una posible futura propuesta legislativa.

⁹¹ SAURON, J. L., *op. cit.*, p. 4.

as the European Parliament and the Council regarding the initiative rights»⁹²) y por tanto, otorga un papel capital al ciudadano. Lo sitúa en el centro de la agenda setting, un poder que le podría garantizar una influencia determinante en el juego político. Más aún, dice Luc-Sauron⁹³, que el hecho mismo de que la CE tenga que dar razones en caso de refutar la propuesta de legislación a trámite, ya está reduciendo la capacidad de independencia de la CE y su poder exclusivo de iniciativa legislativa. Con sus propias palabras: «*Having to give reasons for refusal increasingly undermines the Commission's power to initiate since it constantly has to justify why it is not taking any action!*»⁹⁴.

Por otra parte, vale la pena destacar que el Tratado de Lisboa ha introducido elementos prodemocráticos que, añadidos a lo que ya existían, aportan razones para creer que la UE apuesta claramente por la introducción de elementos participativos. La UE busca remedios institucionales y orgánicos para acallar las voces que la tildan de un ente opaco y carente de legitimidad. Estas críticas sin embargo, omiten que la UE es ahora⁹⁵: más parlamentaria, más plebiscitaria, más deliberativa y más subsidiaria. Más parlamentaria, entre otros, no solo porque ahora el PE da su conformidad para la elección del Presidente de la Comisión Europea, sino también porque la mayoría de los temas legislativos se enmarcan en el procedimiento de la codecisión. Más plebiscitaria porque el artículo 11 del Tratado incluye la posibilidad de dirigirse a la CE directamente mediante una iniciativa ciudadana europea. Más deliberativa porque se introduce en el Tratado el reconocimiento explícito de la necesidad de consulta con la sociedad civil y, como novedad, se reconoce en el título II del TUE, la representación de los ciudadanos mediante la sociedad civil. Y más subsidiaria porque introduce mecanismos de control institucionales (como el sistema de alerta) que envuelven a los parlamentos nacionales en la toma de decisiones de la Unión.

La ICE⁹⁶ introduce, además, casi imperceptiblemente, otro elemento que puede resultar perturbador en la estructura del poder decisonal de la Unión. El uso de los medios electrónicos para el registro, información, soporte técnico y asesoramiento legal que aporta la utilización de la ICE distorsiona la centrali-

⁹² EFLER, M., *op. cit.*, p. 4.

⁹³ SAURON, J. L., *op. cit.*, p. 4.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ DEMESMAY, C., y MARCHETTI, A., *Le Traité de Lisbonne en discussion: quels fondements pour l'Europe?*, Institut français des relations internationales (IFRI), Francia, octubre 2009, p.71.

⁹⁶ Science and Technology Options Assessment, «E-public, e-participation and e-voting in Europe. Prospects and challenge», Science and Technology options assessments, Estudio pedido por el Parlamento Europeo y presentado en comisión AFCO en comisión el 17 de junio de 2012, disponible en:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/stoa/_stoa_en.pdf, 25 de septiembre 2013.

dad legislativa que está provocando el *e-government*. La ICE contribuye, sin duda, a esta perspectiva descentralizada. La CE fue consciente de las posibilidades que ofrecía la red y la imposibilidad de desligarse de la dependencia tecnológica en la gestión de las iniciativas. Esto conllevará sin duda el reforzamiento del *e-government* como alternativa al *modus operandi* de la Unión, y por tanto, la posibilidad de romper con el centralismo político que articula el triángulo institucional de la Unión.

Si añadimos además que durante los doce meses que dura el proceso de recoger firmas y el análisis, la CE no puede iniciar un proceso legislativo sobre el tema que ocupa la ICE, se puede afirmar que durante un periodo determinado la ICE tiene el monopolio legislativo de la propuesta.

Con todo lo anterior uno podría preguntarse lo siguiente: ¿y si en realidad con la aparición de la ICE estamos asistiendo a la «civilización» de las instituciones? Con este término se expresa la creciente influencia del ciudadano en los procesos decisorios por parte de las instituciones. Se trata de una politización en el sentido estricto de la *res publica* y de la democracia ateniense. No a la politización llevada a cabo por los líderes nacionales y los tecnócratas europeos en la redacción normativa (democracia representativa), sino a la toma del poder *per se* del pueblo como poder constituyente, con la participación directa de los ciudadanos. Por eso, se refiere aquí más que politización estaríamos hablando de «civilización» de las instituciones. La ICE no se convertiría en ese caso en una alternativa al poder, sino que devendría un filtro por el que los ciudadanos, con su participación, impregnaría el entramado decisorio del poder en Europa. Como política subterránea⁹⁷ que aflora y que es capaz de imponer una agenda, de forma líquida⁹⁸ y abierta. Líquida porque va más allá del control de los líderes y funcionarios europeos filtrándose e impregnando cada instancia administrativa. Y abierta porque se ejerce de forma que el origen de la propuesta no es identificable sino que surge de la masa ciudadana, del *demos*.

Desde el inicio de la crisis primero financiera y ahora ya económica, política y social, en el marco de las influencias y los cambios de los procesos decisorios, hallamos estos días ejemplos claros que pese a la falta de legislación, los centros de poderes cambian sin necesidad de una base legal sólida y

⁹⁷ KALDOR, M., Directora de la unidad de investigación sobre sociedad civil de la London School of Economics, en: RIZZI, A., «La política subterránea aflora. ¿Cambiará algo?», El País, 8 de julio 2012, disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/07/07/actualidad/1341687989_147596.html, 8 de junio 2013.

⁹⁸ ZYGMUN, B., *La modernidad líquida*. en: VERDÚ, V., «El 15-M es emocional, le falta pensamiento», El PAÍS, 17 de octubre 2011, disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2011/10/17/actualidad/1318808156_278372.html, 25 de septiembre 2013.

que en muchos casos influye más el impacto mediático de la decisión y la voluntad política que lo mueve. La ICE no goza, en general ya lo hemos visto, de una normativa que la capacite para ser el centro impulsor de las iniciativas legislativas. Sin embargo, si por algo merece ser incluido ese punto es porque de la misma manera que el Eurogrupo se ha erigido como una fuerza política más fuerte que el comisario para Asuntos Económicos y del Europeo, y el binomio Merkel-Sarkozy lo hizo por encima del Presidente de la CE, la ICE podría constituirse de igual manera que lo hicieron aquéllos, mediante el triunfo de la voluntad política. Si esto ha ocurrido es gracias, no solo en parte a la estructura de oportunidades que ofrece el contexto en el que se desarrolló dicho liderazgo, sino también a la personalidad e insistencia que ponen los actores, al impacto electoral de la noticia y al contexto de emergencia en el que se desarrollaron sus roles políticos. Si existe voluntad política, liderazgo ciudadano e interés mediático, la ICE puede suponer cuando menos, el cauce para erigir a los ciudadanos en un centro de influencia del entramado legislativo.

Esta mutación constitucional se ha dado también con el Consejo Europeo en cuanto a la actividad legislativa. Sobre este último, el PE aprobó una resolución en diciembre de 2013 que denunciaba las extralimitaciones del Consejo en cuanto a materia legislativa⁹⁹. El informe, presentado en sesión plenaria el 11 de diciembre de 2013¹⁰⁰, sobre las relaciones del Parlamento Europeo

⁹⁹ Resolución del PE sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales, *op. cit.*

¹⁰⁰ «El miércoles por la tarde, Alain Lamassoure presentó su informe sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales. Desde que el tratado de Lisboa ha otorgado al Consejo Europeo el estatuto de institución europea, el Consejo Europeo ha extralimitado sus funciones convirtiéndose en un órgano legislativo cuando en realidad solo puede dar directrices. El informe de iniciativa pretende corregir y dar respuesta a la praxis incorporada por el Consejo Europeo en los últimos años. A la luz de la experiencia acumulada durante estos cuatro años, parece necesario mejorar y formalizar las relaciones de trabajo entre el Consejo Europeo y el Parlamento, en forma de una declaración común en la que se diga que todas las reuniones del Consejo Europeo deben ir precedidas de un debate ante el Parlamento Europeo al que acudiría el presidente del Consejo Europeo, que las conclusiones del Consejo Europeo no son líneas rojas innegociables con el Parlamento y propone que se invite al Presidente del Consejo Europeo y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad a participar junto con el Presidente de la Comisión, una vez al año, en un debate general en el Parlamento Europeo. Enrique Guerrero señaló esta misma posición denunciando el comportamiento institucional y político por parte del Consejo, que, a lo largo de todo este periodo de crisis, ha cometido errores desde el punto de vista institucional al caminar por el marco intergubernamental olvidando el método comunitario. La práctica en la negociación del marco financiero ha sido de auténtico acoso del Consejo Europeo al Parlamento Europeo. Un auténtico «bullying», tratando de condicionar la regulación del Parlamento para obtener unanimidad en el Consejo. Enrique Guerrero apoyó las propuestas del informe, particularmente, la que obliga al Presidente del Consejo Europeo a comparecer antes de la celebración del mismo, práctica existente en muchos países y que debe implantarse en este Parlamento.» Grupo de Socialistas y Demócratas, Nota interna del Grupo Socialista, Bruselas, 12 de diciembre 2013, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sed/speeches.do?sessionId=20131211>, 12 de diciembre 2013.

con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales refleja el descontento del PE por la institucionalización de ciertas prácticas del Consejo, que van más allá de las disposiciones atribuidas en el Tratado de Lisboa¹⁰¹. De conformidad con el artículo 15, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea establece que «*el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna*». En virtud del Tratado de Lisboa, se ha conferido al Consejo Europeo el estatuto de institución europea sin modificarse su función, pero en la práctica, el Consejo ha ejercido poderes auténticamente legislativos que van más allá de la dirección de las políticas generales. Pese al objetivo de restablecer una cierta coherencia en el gobierno de la Unión y reafirmar el método comunitario que ha intentado el PE en sus últimas iniciativas legislativas¹⁰², existen múltiples ejemplos en los últimos años que muestran que la entrada en vigor de nuevos instrumentos de gobernabilidad en la Unión, como por ejemplo, la conclusión del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (el «Pacto Presupuestario») y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) se han desarrollado al margen de los Tratados, pero que han influido en el funcionamiento institucional y legislativo de la UE. Este párrafo es otro ejemplo de cómo no solo el liderazgo sino también las instituciones generan sus propias dinámicas de funcionamiento más allá de los límites legales que se establecen en los ordenamientos. ¿Podría entonces, la ICE, siguiendo esta misma lógica de «efecto derrame» generar nuevas dinámicas que modificaran los límites de su aplicación?

Además, los organizadores tienen a su favor el relevo de la fatiga: a la ICE no la defiende un ciudadano sino un millón de ellos. Entre los problemas que rigen el día a día de la UE, uno es la falta clara de liderazgo político. La

¹⁰¹ «*Considerando, no obstante, que, bajo la presión de la crisis, el Consejo Europeo ha ampliado considerablemente su función, multiplicando las reuniones excepcionales y abordando en su seno asuntos que habitualmente trata el Consejo de Ministros; y que, en este sentido, el Consejo Europeo ha incumplido el mandato crucial del Tratado de no tener funciones ejecutivas*», Resolución del PE sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales, *op. cit.*

¹⁰² Además del citado informe Lamassoure, también se aprobó el 13 de diciembre en sesión plenaria el Informe sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea (2012/2078(INI)) y que avala precisamente la tesis de que el Consejo Europeo se ha excedido en sus funciones, dictando legislación más que orientando y recurriendo a tratados intergubernamentales paralelos para influir en la legislación europea fuera del marco comunitario. El informe también señala qué cosas se han hecho mal en respuesta a la crisis. El informe también se pronuncia a favor de una futura convención que tendrá ante sí una disyuntiva: o más integración con más flexibilidad o menos integración con más rigidez, y se decanta por una mayor integración con más flexibilidad, siempre que la flexibilidad no ponga en riesgo ni el método comunitario, ni el contenido social del modelo de la Unión Europea, ni la responsabilidad democrática de todos sus órganos.

división competencial es tan difusa como complicada, con duplicidad de funciones y la ausencia de una clara distribución competencial, incomprensiva para los mismos euroburócratas. Pero también hay una falta clara de falta de carismas y liderazgos. En el Documento de Trabajo presentado en AFCO¹⁰³, Lamassoure lamenta la dificultad ya no solo para el ciudadano, sino también para los legisladores, de dilucidar quién asume la responsabilidad de qué. Esto constituye un problema no solo para identificar los objetivos sino también para pedir responsabilidades en cuanto a resultados. Con toda esta confusión institucional, una nueva pieza en el entramado legislativo no hace más que añadir aún más confusión al proceso. Con la crisis del euro, la evidencia ha perturbado al ciudadano de a pie: si tenía que haber tomado la responsabilidad el comisario de Asuntos Económicos y Monetarios, Olli Rehn, ha sido Juncker, presidente del Eurogrupo, quien asumió la visibilidad mediática. Si tenía que haber sido el Presidente de la CE, Jose Manuel Barroso, quien hubiera liderado la crisis del euro, ha sido en su lugar Merkel¹⁰⁴ y Sarkozy quienes establecieron las bases del futuro económico y político de la Unión. La ICE está inicialmente concebida como un elemento complementario y no un elemento principal para liderar la iniciativa legislativa. Pero con la poca claridad competencial e institucional que asola la UE, la ICE puede consolidarse como un eje estructurador de la manera de hacer política. La confusión es un campo minado para el oportunismo.

Otra explicación posible es recurrir a la experiencia previa del uso de otros mecanismos de democracia directa a nivel europeo. ¿Han servido las otras experiencias a nivel europeo a la dinamización del sistema? ¿Han ejercido éstas una influencia real? La práctica ha demostrado que estos instrumentos se utilizan, que han dado buen resultado y que, como afirman funcionarios de la CE¹⁰⁵, se han convertido en una parte fundamental de la gestación legislativa de las políticas europeas. En un apartado anterior en este trabajo relativo a las formas de democracia directa de la Unión, se hacía referencia a la experiencia empírica que han demostrado estos instrumentos de participación ciudadana. En esas líneas se destacaba las sinergias positivas para el desarrollo de la democracia directa que se deriva de la actividad de los grupos de interés, como

¹⁰³ A ello se refirió Lamassoure en la reunión de noviembre 2011 AFCO con el Informe del Parlamento Europeo 'Titre' sobre la modificación del Reglamento habida cuenta de la evolución de las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. 'Titre' DocRe

¹⁰⁴ CHULIA, E. y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, M. J., «Zusammen oder getrennt?», *Expansión*, 29 de enero 2012, disponible en: <http://www.expansion.com/2012/01/29/opinion/tribunas/1327867590.html>, 31 de enero 2012.

¹⁰⁵ Coloquios con funcionarios de la CE: DG MARKT, DG EMPL, etc.

promotores de democracia directa, los grupos de interés que en sus actividades generan efectos beneficiosos para el desarrollo de estos instrumentos. En la Unión, esa creciente presencia de asociaciones civiles y grupos de interés ¹⁰⁶, demuestra el papel creciente de los mecanismos de democracia directa en la toma de decisiones. En este marco, el impacto de la ICE, como el instrumento más importante de democracia directa recogido en los Tratados, no puede ser en ningún caso, menospreciado.

Sin abandonar esta línea argumental, una de las críticas que recibe la ICE es que su implementación es difícil porque organizar al ciudadano europeo de manera transnacional y establecer una opinión pública europea puede acabar con la iniciativa. Pero estos argumentos en contra del recurso a la ICE obvian que tras los ciudadanos están las sociedades civiles que sustentan las iniciativas. El desinterés general mostrado por los ciudadanos respecto a los asuntos europeos es inversamente proporcional a la creciente atención, tiempo y recursos invertidos por la sociedad civil con el objetivo de influenciar en el proceso de adopción de decisiones de la UE ¹⁰⁷. La sociedad civil ve en la ICE un instrumento, una posibilidad más para poder ejercer su influencia a nivel europeo. La ICE no correría entonces el riesgo de ser infrautilizada porque la sociedad civil ya ha demostrado su presencia alrededor de las instituciones europeas: solo a nivel europeo actúan entre 15.000 y 30.000 lobbies según datos de la BBC ¹⁰⁸. La iniciativa a nivel europeo podría ser un instrumento en manos de la sociedad civil para ejercer su poder de influencia en el marco de la Unión, sobre todo, en comparación con España, donde la iniciativa popular ha sido escasamente utilizada y poco exitosa, la iniciativa a nivel europeo podría no albergar el mismo futuro. Dicha diferencia reposa en parte en la extensa red de sociedades civiles y organizaciones de presión que existen en Bruselas. La densidad asociativa de la Unión Europea, a diferencia de la española, podría garantizar el funcionamiento de la ICE cuando los mecanismos normativos no alcanzan a suplir las deficiencias. En opinión de Bouza, la CE, los burócratas, funcionarios europeos, políticos y también los académicos han pensado un nuevo sistema de gobernanza que incluye a la sociedad civil y organizaciones de intereses que representan un espectro más grande de la sociedad. En un nuevo marco donde los modelos nacionales de democracias representativas no

¹⁰⁶ Se estima que hay en Bruselas entre 15.000 y 30.000, en: BBC news (vídeo), disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21083362>, 18 de enero de 2013.

¹⁰⁷ BOUZA GARCIA, L., «Anticipating», *op.cit.*, p. 25.

¹⁰⁸ BBC news (vídeo), disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21083362>, 18 de enero de 2013, *op.cit.*

son aplicables a nivel europeo¹⁰⁹, la compleja sociedad europea busca nuevos modelos de gobierno más allá de las fronteras de los Estados nación. La gobernanza mediante los grupos de interés podría suponer una alianza que reforzara el papel de la ICE.

Por otra parte, existe una posibilidad real desde un punto de vista técnico para que la ICE devenga una fuerza de cambio institucional y sea capaz de ejercer un desequilibrio en el triángulo decisional de la Unión. Se trata de la adopción de un número absoluto en vez de un porcentaje sobre la población europea. El 0,2 aproximado que representa el millón de ciudadanos europeos sobre la población total se reducirá con creces con la entrada de otros Estados miembros: Croacia (ya dentro desde julio de 2013), Islandia u otras futuras adhesiones. Si bien las poblaciones de estos dos países no suponen una gran diferencia en el resultado final, ¿qué pasaría con la posible entrada de los países balcánicos? ¿y Turquía? Esta debilidad numérica es fuerza de acción y desarrollo para la ICE. Si ya de por sí el 0,2% se encuentra entre las proporciones más reducidas a nivel comparado, el aumento de la población disminuirá aún más esa cantidad representativa si el número sigue fijado en un millón. Y así como otras modalidades serán revisadas en un periodo de 3 años, la proporción de un millón de ciudadanos está en los Tratados y solo podrá cambiarse por unanimidad¹¹⁰.

Además, la actual situación de la Unión Europea, con movimientos como el 15-M, deposiciones de dirigentes democráticos para la formación de gobiernos tecnócratas, la imposición de decisiones tomadas por entes económicos por encima de los políticos, la situación de desafección de la política, la baja participación ciudadana en los mecanismos tradicionales de articulación electoral, la falta de visibilidad de las políticas europeas, etc. Esta situación podría poner en entredicho el sustento del sistema actual. En consecuencia, la Unión Europea se ha visto de alguna manera «obligada» a introducir algún mecanismo de democracia directa que dote de transparencia a la ya transparente UE¹¹¹. En mi opinión, no se trata de dar más transparencia a la Unión¹¹² sino de dar visibilidad a su toma de decisiones, de facilitar la identificación de la adopción de decisiones. El objetivo no es sólo ser transparente, sino de aparentar ser-

¹⁰⁹ BOUZA GARCIA, L., «Anticipating», *op.cit.*, p. 28.

¹¹⁰ Véase el apartado «signatarios» del capítulo IV de este trabajo, dedicado a la comparación de la ICE entre Estados.

¹¹¹ Comisión Europea, Libro Verde, Iniciativa Europea a favor de la Transparencia, *op.cit.*

Comisión Europea, Un marco para las relaciones con los representantes de intereses, *op.cit.*,

Comisión Europea y Parlamento Europeo, Acuerdo interinstitucional para el establecimiento de un registro de transparencia, *op.cit.*

¹¹² «...the EU redresses rather than creates biases in political representation, deliberation and output» MORAVCSIK, A., *op.cit.*, p. 603.

lo ¹¹³. Si bien la introducción de la ICE era evitable (no fue una demanda ciudadana, *bottom up*, si no que se adjuntó a la Convención y al Tratado de Lisboa como una idea formada entre las élites) su aplicación y ejecución real ha devenido un instrumento casi ineludible en la nueva corriente de *empowerment* ¹¹⁴ de los ciudadanos. El argumento del contexto actual es poderoso y se pone de parte de la ICE como elemento explicativo para aventurar el creciente uso de este instrumento.

Frente a la maquinaria de los partidos y el gasto electoral, la democracia directa se ha revelado eficiente desde un punto de vista económico ¹¹⁵: las campañas de referéndum o la organización de una iniciativa legislativa exigen fondos financieros que distan del desembolso que se dedican a las campañas electorales y al funcionamiento diario de los partidos políticos. Pero no solo desde el punto de vista de la eficiencia; también desde el punto de vista de la eficacia existen argumentos que priorizan los instrumentos de democracia directa por encima de los meramente representativos. La democracia directa lanza mensajes simples que son más fáciles de ser captados por los ciudadanos ¹¹⁶. Un sí o un no de un referéndum, o el apoyo o no a una propuesta legislativa concreta consigue identificar más claramente la voluntad del ciudadano que el voto por un programa electoral donde puede haber discordancia entre los puntos del programa electoral y el apoyo a las iniciativas: los apoyos devienen interdependientes sin poder entrar a valorar la propuesta legislativa concreta.

El efecto derrame es otro punto que, al menos de manera teórica, puede dar consistencia a la extrapolación del uso de la ICE. La lucha por el espacio público, por atraer la atención y obtener los recursos políticos genera una competición entre los grupos de interés para apropiarse de la ICE y crear un debate político transnacional favorable ¹¹⁷. De nuevo este argumento puede rebatirse desde el punto de vista de que la politización del debate político por parte de ciertas organizaciones no conlleva necesariamente un «*empowerment*» a los ciudadanos. Bouza dice que «*this approach endorses potential criticisms that the ECI does not empower citizens, but well-organised and resoucerful groups*» ¹¹⁸. Es cierto que se politiza el espacio europeo, pero (1) no es el obje-

¹¹³ Lo que el dicho popular ejemplifica de manera excelente *Mulier Caesaris non fit suspecta etiam suspicione vacare debet*, La mujer del Cesar no sólo ha de ser honrada sino parecerlo.

¹¹⁴ Dar más poder a los ciudadanos.

¹¹⁵ HUG. S., *op. cit.*, p. 10.

¹¹⁶ KRIESI, H., *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*, MD: Lexington Books, Lanham, 2005 en: HOBOLT, S. B., «How Parties Affect Vote Choice in European Integration Referendums», *Party Politics*, VOL. 12, No. 5, Sage Publications, 2006, pp 623-647.

¹¹⁷ BOUZA GARCIA, L., «Anticipating », *op.cit.*, p. 31.

¹¹⁸ BOUZA GARCIA, L., «Anticipating », *op. cit.*, p. 33.

tivo principal de la ICE y (2) el debate es monopolizado por la exigua élite interesada en la política. No tiene por qué conllevar la extensión de la deliberación a toda la población. Otros autores, como Bouza, creen que sí se trata de una democratización pese a las restricciones (1) y (2). Autores en su línea defienden este compromiso de las instituciones a favor de la democratización europea porque (1) la ICE institucionaliza nuevas vías de comunicación política entre sociedad civil y las instituciones europeas y (2) porque esta responsabilidad llevaría a las organizaciones civiles a contactar con su «electorado», un «*electorado civil*» porque busca sus bases en el apoyo de la ciudadanía alternativo a los canales de las elecciones tradicionales. Yo discrepo en este punto porque creo que autores que defienden esta línea están solapando sociedad civil con «ciudadanos» interesados y no es lo mismo.

Sin dejar de hablar de los grupos de interés, se menciona lo que personalmente considero uno de los argumentos más potentes que explicarían la capacidad de la ICE para devenir un mecanismo influyente en el proceso legislativo capaz de alterar los equilibrios tradicionales de poder. La posibilidad de que la ICE pueda suponer un mecanismo revolucionario de las relaciones entre instituciones y organizaciones de interés yace en la medida en que la controversia halle un hueco en la agenda de la CE. Cuanto más polémica sea la ICE, mayor interés por parte del público, lo que deriva en una mayor identificación con el sujeto y más apoyo a la iniciativa en comparación con otras menos comprometidas¹¹⁹. Si resulta que la ICE puede ser influyente en la agenda europea, o al menos, obligar a la CE a pronunciarse sobre un tema, entonces los grupos de interés pueden considerar a la ICE como un mecanismo para hacer valer sus objetivos, obligando a estas últimas a modificar sus estrategias, al considerar que un tema polémico atrae el apoyo de la población, *ergo*, se genera una presión ciudadana por la consecución de dichos objetivos. Este cambio puede retroalimentar a su vez a la ICE, la cual se beneficiaría de los recursos destinados por los grupos de interés a la promoción, publicidad, campaña, apoyo técnico y recogida de firmas. Pero para que esto sea realmente así, las ICE deben presentar un valor añadido que, hasta la fecha, no han reafirmado. Veremos qué sucede con las dos iniciativas exitosas que han conseguido el millón de ciudadanos¹²⁰.

¹¹⁹ «Esto puede contribuir a traer a Bruselas cuestiones controvertidas que chocan con la tradicional preferencia europea por el consenso en áreas poco polémicas». BOUZA, L., «La Iniciativa Ciudadana Europea, sociedad civil y la agenda europea», *op. cit.*

Dice literalmente «*Exposure to conflict news framing increases the likelihood of turnout*». De VREESE, *op.cit.*, p. 19.

¹²⁰ Con la ICE *Right2water*, el 19 de marzo la CE publicó que lanzaría una propuesta legislativa. Con la iniciativa *One of us* la publicación de la decisión de la CE se hizo el 28 de mayo. En este caso, la CE rechazó iniciar una propuesta legislativa.

Las ICE deben demostrar primero que tienen capacidad de influencia en la legislación europea, para que en un segundo tiempo, las organizaciones puedan vislumbrar un interés en ellas y reorientar sus recursos para servirse de la misma. Como afirma Bouza «*Si las organizaciones perciben que la movilización de los ciudadanos tiene una recompensa clara en forma de introducción de una demanda en la agenda- en este sentido es esencial una actitud receptiva por parte de la Comisión- pueden comenzar a diversificar sus esfuerzos entre tareas de lobby y de movilización de la opinión pública*»¹²¹. Lo que sucede es que, sirviéndose de la misma, favorece a su vez el desarrollo de la ICE. Se trata de un dilema del prisionero en el que si todos colaboran salen ganando y si no lo hacen, pierden capacidad de influencia. Con todo, siguiendo esta hipótesis, solo serán objeto de atención por parte de los grupos de interés aquellas iniciativas polémicas, aquellas que sean susceptibles de reunir el apoyo de la ciudadanía, *esto es*, solo las iniciativas polémicas ya que solo éstas tendrían capacidad de despertar el apoyo del público. «*Este es el tipo de iniciativas que las instituciones europeas tratan de evitar y que a partir de ahora tienen una vía de acceso a la agenda. Si la ICE contribuye a llevar cuestiones polémicas a Bruselas con el tiempo puede contribuir a que los ciudadanos se interesen más por las políticas comunitarias*»¹²². Hasta el momento, el papel de las organizaciones y asociaciones de interés para acercar los ciudadanos al plano europeo ha sido limitado¹²³ y sólo han conseguido movilizar a los ya convencidos (pocos) y conocedores de dicho instrumento (también escasos). Seguramente porque su estrategia no tiene como objetivo final movilizar al ciudadano de a pie sino interceder en la legislación de manera indirecta en su relación con los legisladores y sus socios.

Por lo tanto, a favor de la tesis de que la ICE va a suponer un revulsivo en el proceso legislativo de la UE puede defenderse que sí de manera doble. Por una parte, la ICE modificaría, de la manera en la que ya se ha explicado, las relaciones entre actores que juegan un papel en el proceso legislativo de la Unión. Por la otra, la ICE influiría en la agenda legislativa de la CE, ya que la CE no puede eximir su respuesta a una iniciativa exitosa, y probablemente controvertida, por lo que *de facto* se estaría diversificando la agenda de la CE y se estaría atrayendo la atención del ciudadano por la agenda política de la misma. A largo plazo, un seguidismo de estas iniciativas exitosas podría redundar en un aumento de la atención del ciudadano por las políticas europeas.

¹²¹ BOUZA, L., «La Iniciativa», *op. cit.*

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

En otras palabras, se estarían reequilibrando las interacciones de poder en la UE, ya que el triángulo legislativo resultante debería tener en cuenta el desarrollo de la ICE. Se verían «obligados» a incorporar ciertas demandas o, como mínimo, a tenerlo presente. Y eso ya es un éxito por parte de la ICE. Consecuencia de todo lo anterior, es que se puede concluir que, efectivamente, la ICE sí que podría suponer un cambio en el equilibrio institucional de la Unión, tanto desde un punto de vista de contenido legislativo (diversificación temática) como desde un punto de vista del reequilibrio del poder (nuevas relaciones entre los actores).

Sobre el punto de la vinculación de la ICE, se quiere destacar aquí un apunte importante en contra de las posiciones que critican la debilidad de la ICE. En el párrafo anterior se ha mencionado «*que la CE no puede eximir su respuesta a una iniciativa exitosa* [esto es, que haya pasado el filtro de la normativa legal]». Esto es considerado por algunos autores¹²⁴ como que *de facto* la ICE es vinculante ya que la CE no puede ignorarla, debiendo pronunciarse sobre el resultado de la presentación de la misma. Esta posición aperturista refuerza la visión de que la ICE puede efectivamente ser vinculante políticamente hablando, si bien desde un punto de vista jurídico dicha afirmación debe ser tomada con mucho cuidado.

Una crítica también significativa en relación a los medios de comunicación es éstos que han comprendido que la maximización del conflicto es beneficiosa. En consecuencia, los instrumentos de democracia directa que maximicen el conflicto les reportará éxito participativo. El problema es que al priorizar los medios de comunicación el sistema sí/no propio de los instrumentos directos de democracia en una especie de mercado electoral¹²⁵ están exagerando el impacto social de la propuesta porque dan eco a las ICE llamativas por encima del criterio de representatividad. En el marco de una medicoracia¹²⁶, se les atribuye un papel predominante en la sociedad que de otra forma no tendrían, distorsionando una posible voluntad de la mayoría.

Uno de los elementos positivos que puede alterar el equilibrio institucional es la capacidad de la ICE para poner en entredicho la legislación europea recientemente aprobada. Ante la complejidad, que no poca transparencia, del proceso decisorio en la UE, muchas veces el ciudadano (y también el legislador nacional) se percata del impacto de la normativa europea de manera tardía, cuando ésta se transpone al derecho nacional¹²⁷. La ICE podría constituir una

¹²⁴ EFLER, M., *op.cit.*

¹²⁵ BURGUERA AMEAVE, L., *op.cit.*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ RICARD-NIHOUT, G. y CON SYDOW G., *op.cit.*, p. 2.

solución jurídica a este problema. La ICE podría ser utilizada para corroborar a golpe de «referéndum» la validez y legitimidad de una normativa europea, ya que los organizadores podrían presentar una ICE contraria a una legislación recientemente aprobada para deslegitimarla y establecer así un proceso paralelo a la legitimidad institucional del proceso legislativo ordinario. Pese a que se quiso establecer esta limitación material para evitar la doble legitimidad, al final no se legisló ninguna.

Desde un punto de vista procedimental, también se puede defender cierta equiparación del poder de la ICE con el de la CE, en el marco del proceso legislativo ordinario. La normativa que regula la ICE introduce la facultad (propia de la CE) de poder retirar la iniciativa en cualquier momento antes de la presentación de las declaraciones de apoyo. Desde esta perspectiva se puede establecer cierto símil entre el procedimiento de la propuesta lanzado por el ejecutivo comunitario y los ciudadanos. Esto es importante no solo desde el punto de vista jurídico, también en cuanto respecta a la percepción del ciudadano y a la potencia que puede ejercer la ICE con el control y retirada de su propuesta cuando se considere oportuno, influyendo en el *agenda setting*. En otras palabras, los organizadores tienen la misma potestad, atribuida a la CE en el proceso legislativo, de retirar una propuesta sin tener que adjuntar ningún tipo de explicación (si bien es cierto que esta potestad se limita a la primera fase del procedimiento).

Una de las causas de la desafección política de los ciudadanos es la falta de mecanismos horizontales de rendimiento de cuentas (el problema de cierto clientelismo en los pasillos de la UE) y la falta de mecanismos verticales de rendimiento de cuentas (medios comunicación independientes, una sociedad civil poco activa, la reproducción de las élites en el poder...). La ICE no supone solo un aumento de la participación ciudadana. Supone también un aumento del control político y del rendimiento de cuentas por parte del ciudadano europeo. Desde ese punto de vista, la ICE puede verse como un instrumento de control que motive al ciudadano de a pie a participar en las iniciativas. De hecho, solo con la participación en una iniciativa ya se está lanzando un mensaje al legislador. Un mensaje de control de que la política les preocupa y que están resueltos a utilizar los mecanismos a disposición para ejercer la supervisión. La participación es aquí, control.

Finalmente, ante las críticas expuestas en el apartado anterior sobre la ausencia de un *demos* europeo estas suposiciones se basan en un mundo que devendrá arcaico tras un par de generaciones. Las actitudes de los ciudadanos europeos han evolucionado a lo largo del tiempo. Existe una nueva generación de Programa Erasmus que se sienten europeos, que hablan más de un idioma,

que se mueven a sus anchas por el territorio europeo y que hacen uso de las nuevas tecnologías. El horizonte temporal juega a favor de la ICE. Si bien a corto plazo las constricciones legales y la falta de una opinión pública europea pueden limitar la eficacia de la ICE, existen razones para pensar que a largo plazo la ICE puede contribuir a la politización de los ciudadanos europeos y a su identificación con Europa ¹²⁸.

Con todo lo anterior, puede concluirse, que la ICE es un instrumento que puede ejercer una influencia en el entramado institucional actual. En el análisis comparado de la ICE, y pese a algunas pequeñas excepciones como la no inclusión de la unidad material, en general, la ICE ha adoptado las mejores prácticas de cada iniciativa popular: un instrumento mejorado y reforzado a partir de la experiencia previa. Esto la ha hecho devenir, al menos en teoría, una de las iniciativas más accesibles, funcionales y transparentes de las que existen. Este hecho, sumado al contexto social favorable al uso de mecanismos de democracia directa, podría convertir a la ICE en un instrumento relevante, con capacidad real de ser ejecutada y utilizada por los ciudadanos, con potencia para ser un elemento más en el juego del equilibrio institucional europeo.

6.4 ARGUMENTOS QUE JUSTIFICARÍAN QUE LA ICE NO VA SUPONER UN CAMBIO EN EL ORDEN INSTITUCIONAL DEL STATUS QUO EUROPEO

Una cosa es que la ICE sea adecuada o no para las bondades que se presuponen a su introducción en el sistema político, y otra bien distinta es si la instauración de una iniciativa ciudadana a nivel europeo puede constituir un cambio en el proceso decisorio de la Unión y si, en consecuencia, ésta puede convertirse en un catalizador de los reequilibrios de poder y erigirse como una alternativa al juego tradicional político que se ejerce en la UE. En el apartado anterior se han intentado dar razones jurídicas y políticas que podrían explicar una influencia institucional de la ICE. A continuación se exponen los argumentos relativos a que la ICE no va ser capaz de modificar el orden institucional vigente ni suponer una influencia en el marco político actual.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, es interesante el emplazamiento que ocupa la ICE en el Tratado: art. 11 en el TUE. El art. 11 no se halla en el Título III relativo a las instituciones, sino en el Título II relativo a las *Disposiciones sobre los principios democráticos*. Si, como se ha afirmado en

¹²⁸ BOUZA GARCIA, L., «Anticipating», *op. cit.*, p. 26.

el apartado anterior, esto pudiere parecer una ventaja, el hecho es que también puede no serlo. Que la ICE sea más un principio rector que una institución concreta y el hecho de que haya un título especial referente a las instituciones está impidiendo que la ICE sea considerada elemento del marco institucional. De esta forma, la ICE se constituye como un principio orientador para dirigir la política de la Unión y veda al derecho comunitario cualquier oportunidad jurídica de convertirse en una institución alternativa al triángulo legislativo actual.

También desde un punto de vista jurídico, los artículos 9-12 del TUE se refieren al modelo de democracia que debe seguir la Unión. Closa argumenta que el enunciado del art. 11 TUE parece más un consejo al patrón de comportamiento que deben seguir las instituciones europeas que un artículo que otorgue más poder a los ciudadanos ¹²⁹. Aún más, mientras que otros derechos políticos se recogen expresamente en el art. 20.2 del TUE, el derecho de la ICE no se enuncia como un derecho subjetivo ¹³⁰.

Además, el supuesto cariz aperturista que ha adoptado el Tratado de Lisboa ha sido siempre comparado con otros Tratados aprobados. Pero ¿qué sucede si se compara con el precedente TCpE? Balaguer difiere considerablemente de aquéllos que han defendido el último Tratado como un punto innovador del sistema europeo. Lo es, sin duda, comparado a los Tratados anteriores. Pero como afirma Balaguer: éstos obvian que el Tratado de Lisboa llega diez años tarde, que ha apartado a la ciudadanía de su elaboración y que «*ha eliminado la referencia a la ciudadanía que se incorporó al Tratado Constitucional, como una de sus fuentes de legitimación*» ¹³¹. Este argumento subraya la limitación de la participación ciudadana como fuente de legitimidad en la Unión y la preponderancia de los métodos gubernamentales a la hora de legislar.

Además, la doctrina, a la cual ya nos hemos referido anteriormente, no ha ayudado a afianzar la iniciativa ciudadana con sus interpretaciones: el art. 27.4 del TCpE recoge la iniciativa ciudadana que no es otra que la iniciativa popular, con una sutil diferencia que explica Juan María Bilbao Ubillos ¹³² y a la cual ya me he referido anteriormente en este trabajo: «*La única diferencia con*

¹²⁹ «*The kind of entitlements regulated conveys an approach that is very much focused on providing guidelines for the behaviour of the institutions of the Union and less so on empowering the citizens*». CLOSA, C., «European Citizenship and New Forms of Democracy», AMATO G., BRIBOSIA H. y DE WITTE, B. (eds), *Genesis and Destiny of the European Constitution*, Bruylant, 2007.

¹³⁰ BÁEZ LECHUGA, I. «*Iniciativa Ciudadana Europea, revolución institucional y construcción de una comunidad democrática en la UE*», *Revista Universitaria Europea*, Núm. 18, junio 2013.

¹³¹ BALAGUER CALLEJÓN, F., «Derecho y justicia en el ordenamiento constitucional europeo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 8, núm. 16, julio-diciembre 2011, pp. 275.

¹³² BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 53.

la redacción del art. 1-47 del TCE radica en el inciso final: mientras allí se decía «en aplicación de la Constitución,» ahora se dice « en aplicación de los Tratados». Aunque no es seguro que esa fuese la voluntad de los redactores del precepto, lo cierto es que esta última referencia ha sido interpretada por la mayoría de la doctrina en el sentido de que este cauce no podrá servir de vehículo para proponer reformas del texto de los Tratados, del Derecho primario de la UE. Sólo podrán admitirse, por tanto, las propuestas de modificación de la legislación comunitaria compatibles con lo dispuesto en los Tratados». Esta interpretación es la que posteriormente ha utilizado la CE para argumentar que no podrían presentarse iniciativas ciudadanas por ejemplo, sobre la doble sede del Parlamento Europeo (Estrasburgo-Bruselas) o sobre una posible reforma de los Tratados. Según el art. 48 del TUE, esta última competencia (reforma de los Tratados) pertenece al Gobierno de cualquier Estado miembro, al PE, o la CE. En consecuencia, la ICE no puede proponer legislación que suponga una reforma de los Tratados. La duda no proviene de los artículos 48.2-5 TUE (procedimiento de revisión ordinario) ni del art. 48. 6 TUE (procedimiento simplificado). La puerta entreabierta se deja con la disposición del art. 11.4 TUE: «para los fines de aplicación de los Tratados», la cual ha suscitado una controversia a partir de la cual, la sociedad civil (e incluso desde el PE) reclama la posibilidad de que una ICE pueda proponer una reforma de los Tratados^{133 134}. Pese a ello, el consenso general, defendido además por los Estados miembros, es que la ICE solo puede modificar la legislación secundaria. Esta es la doctrina imperante hoy día y la que guía el criterio de la CE.

Desde un punto de vista normativo, la ICE no puede iniciar un cambio en los Tratados porque el mismo Reglamento elimina las posibles dudas que sobre esto se habían despertado al disponer que el objetivo es implementar los Tratados y no cambiarlos. La ICE supone una propuesta de cambio legislativo pero este cambio no afecta al derecho primario de la Unión. Esta limitación competencial genera una restricción temática de la ICE que, sin embargo es común en otros ordenamientos, cuyas reformas constitucionales quedan blindadas, limitando el alcance de su efecto. Pese a esta tendencia marcada por la doctrina y la voluntad política de las élites institucionales europeas, está por ver si la CE utilizará el articulado del Reglamento como un freno a las iniciativas¹³⁵. Hasta la fecha, valga recordar la crítica de Jean-Paul Jacqué¹³⁶ men-

¹³³ KARATZIA, A., *op. cit.*, p. 2

¹³⁴ EFLER, M., *op. cit.*

¹³⁵ BÁEZ LECHUGA, I., *op. cit.*

¹³⁶ JACQUÉ, J. P., *op. cit.*

cionada en un apartado anterior, la cual afirma que la CE ha sido restrictiva en el alcance de aplicación de la ICE.

Desde el derecho comparado, la experiencia en otros países puede aportar respuestas. La iniciativa legislativa indirecta (hay que diferenciarla de la Iniciativa legislativa directa de países como Suiza, donde la propuesta se acepta automáticamente) no ha tenido gran repercusión política en los países que albergan la posibilidad de tenerla: Austria, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Eslovenia y España¹³⁷. La experiencia empírica muestra la dificultad de hacer extensivo y democrático un instrumento de dicha envergadura. Pese a que esta sucinta referencia al derecho comparado no tiene en cuenta todas las variables de control que mereciera un estudio exhaustivo (cultura democrática, periodo de recogida de firmas, apoyo institucional, naturaleza de la propuesta, etc.). Con una ICE que más se asemeja a la normativa de aquellos países con iniciativa legislativa indirecta, la escasa utilización e influencia de las iniciativas populares en derecho comparado refuerza el argumento de que la ICE quedará como un instrumento arrinconado.

Desde un punto de vista político, se destacan los siguientes argumentos. Se escribía en un apartado anterior que una de las razones que se halla en la base para instaurar la ICE es «*la falta de democracia y rendimiento de poderes que las instituciones europeas hacen de su poder*»¹³⁸. Y se decía también que Yves Mény aseguraba que el entramado institucional de la UE es «*el sistema de check-and-balances más sofisticado de la historia y que ningún país del mundo posee un sistema político con un conjunto tan sofisticado de reglas, procedimientos, instituciones que garantice el respeto de la minoría e impidan el abuso de poder o de mayoría.*»¹³⁹. No obstante su complejidad, la UE es un sistema democrático y transparente. En consecuencia, si la razón de ser de la ICE es el impulso democrático ante la opacidad de la UE, si la razón por la que se introduce la ICE se basa en el obstruccionismo y la poca transparencia del sistema institucional europeo, en ese caso, el axioma explicativo pierde fuerza. ¿Mejorar la transparencia del sistema institucional europeo? Sin duda. Pero mejorarlo no significa que la UE sea carente de la misma. La ICE puede ayudar a la consolidación de un sistema aperturista, pero no puede ser la solución a un entramado opaco, porque simplemente, la UE no lo es.

Otro de los motivos que refuerzan la tesis por la cual la ICE no va a convertirse en un mecanismo real alternativo al poder circundante es por (como

¹³⁷ BOUZA GARCIA, L. «The European Citizens' Initiative», *op. cit.*, p. 9.

¹³⁸ CUESTA LÓPEZ, V., *op. cit.*, p. 175.

¹³⁹ CUESTA LÓPEZ, V., *op. cit.*, p. 114.

bien acertó a destacar la comisión de Peticiones del PE) el papel prominente de la CE en el proceso articulador de la iniciativa ciudadana y en el proceso centrípeto en el que se desarrolla. PETI¹⁴⁰ criticó la falta de medios asistenciales a los organizadores, más allá de la propia Comisión, quien al mismo tiempo se erigía como juez y parte de la propuesta legislativa. La CE asiste a los organizadores mientras que de forma paralela también analiza si la ICE puede ser aceptada. Esto le da a la CE un poder extralimitado y parcial. Por lo tanto, no parece que la ICE pueda amenazar el monopolio de su capacidad legislativa y cambiar de esta forma el equilibrio institucional. La CE dispone no solo de los mecanismos jurídicos y políticos de control, también del funcionamiento gracias a la disposición de los recursos técnicos y humanos así como el acceso al conocimiento.

A todo esto, la experiencia empírica da razones para suponer que la ICE puede acabar muy probablemente dilucidada en un saco roto de propuestas legislativas que se envían a la CE. Como un millón de ciudadanos, el PE también tiene la capacidad de pedir a la CE que inicie un proyecto legislativo (art. 225 TFUE). Además, existen los informes de iniciativa que el PE manda al CE. Éstos no son en vano y la CE toma nota de ello, pero su impacto no va más allá del que convenga a la CE en cada momento. Jurídicamente limitado fuera del marco de la codecisión, el PE solo puede ejercer su influencia mediante la voluntad política. Aun así, su campo de acción está atado férreamente como ha demostrado su escaso poder, por ejemplo, en la negociación del Marco Financiero Plurianual o en la negociación del Programa Anual de Trabajo de la CE, donde el ejecutivo comunitario y el Consejo han acabado imponiendo su voluntad¹⁴¹. El PE otorga legitimidad a las leyes, pero en cuanto su actividad va más allá del procedimiento legislativo ordinario, su influencia deviene limitada. *Ergo*, como la experiencia ha mostrado, estableciendo un paralelismo entre legitimidades, si el PE no ha podido utilizar su legitimidad para ejercer su influencia más allá de la codecisión, tampoco se espera que la ICE pueda hacer lo propio más allá de la normativa que la autoriza.

Por otra parte, creer que la ICE va a reinventar la democracia representativa de la Unión y la va a convertir en una democracia directa es ignorar que la

¹⁴⁰ En la reunión de AFCE de 12 de Julio, el diputado alemán de los Verdes, Häfner, miembro al mismo tiempo de AFCE y PETI volvió a criticar la falta de medios.

¹⁴¹ Tales fueron las críticas de los europarlamentarios en la sesión plenaria de septiembre y octubre de 2012 en cuanto al Programa de Trabajo Anual de la CE para 2013. Parlamento Europeo, Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo tras una declaración de la Comisión presentada de conformidad con el artículo 35, apartado 3, del Reglamento y con el Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea sobre el Programa de Trabajo Anual de la Comisión para 2013 (2012/2688(RSP)).

dicotomía está formada por un tercer elemento: la democracia participativa. Ésta, a diferencia de la democracia directa y la democracia representativa, existe cuando el modelo político muestra cierta permeabilidad para que sus ciudadanos se organicen ejerciendo una influencia directa en las decisiones públicas o cuando se facilita a la ciudadanía amplios mecanismos plebiscitarios. Estas tres formas (democracia directa, democracia representativa y democracia participativa) no son excluyentes y suelen integrarse como mecanismos complementarios¹⁴². La UE dispone de muchas características que podrían llegar a hacer de la UE una democracia participativa (si ésta no lo es ya) y la ICE contribuiría decisivamente a ello. Sin embargo, más allá de los elementos formales, la introducción de la ICE no va a convertir a la Unión en una democracia participativa no porque formalmente no lo sea (ya se ha referido a la UE como un ente mucho más transparente y participativo que cualquier otra democracia con mecanismos ciudadanos auténticos para ejercer su influencia), sino porque no se percibe así por la sociedad. Las apreciaciones formales de un sistema no son realmente efectivas si la población no las percibe como tales. Y en medio de esta crisis y reformas institucionales encubiertas tras neologismos, el oscurantismo es la sensación predominante de la cultura política de los ciudadanos europeos. Por lo tanto, pese a que la Unión se haya dotado de mecanismos de participación directa, lo cierto es que éstos por sí solos no hacen de la Unión una democracia participativa, y menos aún, una democracia directa. Hace falta que exista una percepción social, una aceptación en la cultura de los Estados miembros para que se constituya¹⁴³.

Se ha mencionado en los argumentos a favor de la ICE como desestabilizador del equilibrio, la potestad que ésta tiene para retirar la iniciativa en cualquier momento antes de la presentación de las declaraciones de apoyo, y que esta prerrogativa, típica de la CE en el proceso legislativo, acerca la ICE a la CE. Acerca, que no la equipara. Mientras la CE posee esta prerrogativa durante todo el proceso legislativo, los organizadores la pierden en el momento en el que se inicia el proceso de recolección de firmas. Esto parece lógico porque de alguna manera, la iniciativa deja de ser de los organizadores en el momento en que una persona firma la iniciativa. De ahí que los organizadores a partir de la recogida de firmas, ya no puedan retirar la iniciativa, porque a partir de ese momento la ICE ya no les pertenece en exclusiva sino que también pertenece

¹⁴² SEALL-SASIAIN, J., «Referéndum, Iniciativa Popular y Democracia Participativa: Limitaciones Constitucionales y Legales para su Efectiva Aplicación», *Anales de Legislación Paraguaya Asunción*, N°3, Ed. La Ley, Año 8, marzo 2006, p. 1.

Wikipedia, <http://es.wikipedia.org/wiki/Democracia>, 6 de junio 2013.

¹⁴³ BÁEZ LECHUGA, I., *op. cit.*

al sujeto que ha manifestado su apoyo. Incluso los más acérrimos defensores de la ICE, como Gerald Häfner, han confesado que «*en ningún caso dará poder directo [la ICE] a los ciudadanos en la toma de decisiones*»¹⁴⁴. Las esperanzas que se encierran en el gobierno directo del pueblo sobre las instituciones europeas son vanas, por lo que hacen de la ICE un instrumento de democracia participativa. No más.

Además, existe un problema de legitimidad que va más allá de la simple crítica sobre la desafección de los ciudadanos respecto al nivel europeo. No se trata solo de una disfunción de la UE, sino de la propia naturaleza jurídica de la Unión. La UE es un sistema multinivel¹⁴⁵ por lo que hay una yuxtaposición de legitimidades que se ejercen a diferentes niveles. Una suma de legitimidades territoriales que se ejercen de manera transnacional y que no constituyen una legitimidad europea. La fuente legítima que otorga a la Unión credibilidad depende todavía demasiado de procesos políticos externos a su voluntad y en lo que la conforma de exclusivo, no es ni un concepto plano ni privativo de un nivel político. Se ha considerado que la ICE podría dar una fuente propia de legitimidad a las políticas de la Unión en detrimento de la yuxtaposición de expresiones nacionales, pero el transcurrir de su uso no ha despertado, al menos todavía, el entusiasmo esperado. ¿Debe considerarse entonces que la ICE ha fracasado en el proyecto de aportar legitimidad al sistema? En mi opinión, es muy pronto para saberlo, pero por las razones que estoy esgrimiendo, seguramente no se imponga como generadora de una legitimidad europea única. Uno no puede olvidar que la realidad que torpedea la Unión es muy característica, muy particular, *sui generis*. La dimensión (o dimensiones) multinivel en Europa no ayuda a la gestión política la existencia de diferentes planos políticos que se retroalimentan. Esta yuxtaposición de legitimidades se añade al factor de que la UE no es solo un sistema multinivel, sino que también es multipolar, multitecnológico, multiactor¹⁴⁶, etc.

Ese problema de legitimidad es explicado con otras palabras por Poiares Maduro. Se refería en un apartado inicial a ello. El Profesor de la Universidad Europea de Florencia advierte que los estudios sobre la legitimidad, particularmente en la Unión Europea se equivocan en el objeto de sus variables¹⁴⁷. Que en realidad no se trata de los *inputs* y la reconsideración institucional del siste-

¹⁴⁴ HÄFNER, G. «Una mirada», *op.cit.*, p. 6.

¹⁴⁵ PERNICE, I., *op. cit.* «El constitucionalismo multinivel en la Unión Europea», *Revista de Derecho Constitucional Europea*, Año 9, Núm. 17, enero-junio/2012. Pp. 639-671, en: GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., *Constitucionalismo multinivel. Derechos fundamentales*, Sanz y Torres, Madrid, 2011.

¹⁴⁶ WELLE, K., *op. cit.*, p. 6

¹⁴⁷ POIARES MADURO, M., «Passion», *op. cit.*, p. 8.

ma, sino que se trata de nivelar el impacto político de la Unión y la naturaleza de las políticas. En realidad, explica, el problema de la Unión con la legitimidad social no es tanto la falta de *demos* o la ausencia de mecanismos articuladores de las voluntades de la ciudadanía europea (lo que *de facto* estaría tirando por tierra la razón de ser la de ICE) sino la disparidad entre las expectativas normativas que genera la Unión y la capacidad política real para alcanzar los objetivos. De esa diferencia entre «razón» y «sentimiento», surge la frustración y desafección del ciudadano. Por lo tanto, para reducir la falta de legitimidad, que no es otra que el espacio entre lo que es y lo que se espera que sea, habría que generar un nuevo debate de contrato social para reajustar el alcance de las políticas europeas. En ese marco, parece difícil que la ICE pueda generar ese debate.

Otro argumento a favor de la idea de que la ICE no constituirá un punto de inflexión es lo anunciado por Lamassoure, miembro del PPE y coponente del informe sobre la ICE, en la comisión de Asuntos Constitucionales. En sus intervenciones en la comisión¹⁴⁸ dejó claro que la ICE no era una iniciativa legislativa jurídica *stricto sensu* sino una iniciativa legislativa política. Esto es, podría tener capacidad de influir en la composición de la agenda política pero en ningún caso sustituiría la iniciativa legislativa cuyo monopolio exclusivo se reserva a la CE. Fue una máxima que se repitió durante todo el proceso legislativo. En todo momento Consejo, Comisión y PE dejaron claro en sus intervenciones que la CE continuaba teniendo el monopolio de la propuesta legislativa, por lo que no se iba a dejar que la ICE ocupara el espacio político que les pertenece¹⁴⁹. En aras de la defensa del equilibrio institucional, la ICE es considerada como un recurso político nunca alternativo sino complementario. Los mismos responsables que permitieron la creación de la ICE no creen que vaya a cambiar fundamentalmente el proceso legislativo y el equilibrio institucional de la Unión¹⁵⁰. De este parecer se expresaba también el Documento de trabajo¹⁵¹ de la comisión AFCO, el cual afirmaba que el objetivo de la ICE no era modificar el actual sistema institucional sino, simplemente, implementar

¹⁴⁸ Comisión de Asuntos Constitucionales, Sesiones Bruselas y Estrasburgo en el periodo de 2010-2011.

¹⁴⁹ Pese a que los ciudadanos pueden presentar una sugerencia de futura legislación, el monopolio de la iniciativa legislativa lo sigue detentando la Comisión en exclusiva (artículo 17 TUE), excepto salvedades recogidas en los Tratados que no se refieren a la ICE. Por lo tanto, jurídicamente la ICE no rompe ese monopolio.

¹⁵⁰ BOUZA GARCIA, L., «From Civil Dialogue to Participatory Democracy: The Role of Civil Society Organization in Shaping the Agenda in the Debates on the European Constitution», *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 6, No. 1, 2010, pp. 85-106.

¹⁵¹ Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Documento de Trabajo sobre la propuesta de regulación del PE y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana, *op.cit.*

una disposición del Tratado favorable a la participación ciudadana directa. Existen muchas referencias normativas que ligan de manera estricta la ICE al marco jurídico para la que fue concebida. La ICE no ha ni siquiera merecido ser mencionada entre los futuros proyectos de desarrollo institucional más allá de su revisión obligatoria en 2015. ¿Cómo asegurar una influencia institucional y legal a la ICE si ni siquiera los actores legislativos la tienen en cuenta?

Un elemento importante a criticar de esta iniciativa ciudadana es que ésta comete el mismo error que la misma intenta revocar. Se trata de la delegación del poder. Por razones prácticas, conforme se ha ido incrementando el tamaño de las comunidades políticas, la capacidad de los ciudadanos para intervenir directamente se ha reducido¹⁵². Pero si los ciudadanos delegan capacidad de decisión en terceros actores, se enfrentan al dilema de la pérdida de autoridad y control¹⁵³. Si esto es así, la ICE incurre en el mismo error con la creación de un grupo organizador que sea «representante» y «responsable» de la iniciativas ciudadanas. Este efecto se acentuaría con el papel de apoyo que constituyen los grupos de presión. En otras palabras, también la ICE, mecanismo de democracia directa, recurre a la delegación del poder para la viabilidad de su objetivo. Este hecho confirma la necesidad de la representación por encima de mecanismos participativos y, en consecuencia, la poca viabilidad de la ICE como un instrumento para hacer efectivo de manera directa las voluntades de los ciudadanos.

El punto anterior tiene relación con la ontología misma de la ICE. Si una razón explicativa y fundamental de la introducción de la ICE es su carácter marcadamente ciudadano, parecería lógico que fueran los propios ciudadanos quienes hubieran pedido la introducción de dicho mecanismo o que, al menos, éstos hubiesen mostrado interés por su aplicación. Dicho de otro modo, ¿cuál ha sido el interés real del ciudadano para reclamar la introducción de dicho instrumento? La presión ciudadana ha tenido un perfil muy bajo no solo en el uso sino también en la demanda de la creación de una ICE. No solo es que las encuestas atribuyan un bajo interés del ciudadano por la política europea¹⁵⁴, sino que además, muchos de los ciudadanos, pese a la publicidad y la política comunicativa, desconocen la existencia de dicho instrumento. Y quienes lo conocen están poco dados a hacer uso del mismo.

¹⁵² DAHL, R., *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989.

¹⁵³ ARREGUI, J., *op. cit.*, p. 91.

¹⁵⁴ En las elecciones de junio de 2004 la participación media europea se situó en el 43,2%. Dato que viene descendiendo desde las primeras elecciones de sufragio directo en 1979 cuando la participación fue del 62%. RICARD-NIHOUT, G. y CON SYDOW G., *op. cit.*, p. 2.

Con esto no pretendo hacer *victim blaming* ¹⁵⁵, pero desde un punto de vista investigativo se podría plantear hasta qué punto es el ciudadano que se interesa poco o es la política europea quién no da pie al interés del ciudadano ¹⁵⁶. El poco entusiasmo que ha generado la ICE hasta la fecha entre los ciudadanos, desde su entrada en vigor en abril de 2012, demuestra que la ICE no constituía una necesidad política para el votante, contrariamente a lo que se ha intentado argüir frecuentemente. La política requiere un compromiso a tiempo completo y no todos los ciudadanos están dispuestos a sacrificar su tiempo libre para informarse y acudir tras su jornada laboral de trabajo a las asambleas o participar en las mismas mediante tecnologías de la información. Además, la política no puede dejarse en manos de cualquiera porque la elaboración de las leyes requiere esfuerzo (además de su complejidad) ¹⁵⁷. Los ciudadanos volverían a delegar sus decisiones sino en las estructuras clásicas de poder (partidos políticos, instituciones, etc.), en organizaciones de la sociedad civil que pudieran organizar la participación directa. ¿Y no es eso otro caso de democracia representativa, alternativa a los canales tradicionales, pero representativa al fin y al cabo? ¿Y, en consecuencia, la reafirmación de que solo la política representativa puede regir las vidas ciudadanas? Hasta ahora los eufemismos sociales han salvado, en muchos casos, a las organizaciones civiles de las críticas que recaen sobre las instituciones; a saber, anquilosamiento, opacidad, jerarquía, estatismo, etc. Pero que las críticas no les afecten no significa que no adolezcan de las mismas faltas. En otras palabras, los organismos presuntamente representativos de la sociedad civil también sufren la jerarquización y poca transparencia resultado de la «ley de hierro de la oligarquía» ¹⁵⁸ de Robert Michels. ¹⁵⁹

A esta inoperancia, hay que añadir la sensación de irrelevancia y frustración que puede sentir el ciudadano respecto a su acción. O como dice Costa: «*Los resultados obtenidos en la investigación empírica evidenciarán que la*

¹⁵⁵ La referencia «culpar a la víctima» es de Willian Ryan en su obra «Blaming the Victim» (1970) una crítica de la obra de 1965 de Daniel Patrick Moynihan, *The Negro Family: The Case for National Action*. RYAN, W., *Blaming the Victim*, Random House LLC, 2010.

¹⁵⁶ Según el Eurobarómetro, el 60% de los ciudadanos europeos justifican su abstención en las elecciones europeas porque arguyen que su voto no cambia nada. RICARD-NIHOUT, G. y CON SYDOW G., *op. cit.*, p. 2.

¹⁵⁷ GIOVANNI SARTORI habla de la dificultad de hacer política en su entrevista sobre los resultados de las elecciones italianas. en: SARTORI, G., «Italia está abocada a nuevas elecciones en breve», *op.cit.*

¹⁵⁸ En su obra formula la *ley de hierro de la oligarquía*, con la que afirmaba que «tanto en autocracia como en democracia siempre gobernará una minoría» (1911). La idea básica es que toda organización se vuelve oligárquica. MICHELS, R., *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 2 tomos, Amorrortu Editores, 2.ª ed., Madrid, 2008.

¹⁵⁹ CAPARRÓS VALDERRAMA, R., «Robert Michels y las teorías elitistas competitivas de la democracia», *Entelequia, Revista Interdisciplinar*, n.º 6, primavera 2008, pp. 207- 242.

*iniciativa legislativa popular es un instrumento esencialmente ineficaz para la juridificación de las demandas normativas planteadas por los ciudadanos españoles»*¹⁶⁰. Si bien no es la misma iniciativa ciudadana a nivel español que europeo porque los contextos y las modalidades son esencialmente distintos, sí que es igual la desafección que produce si los esfuerzos desechados no cristalizan en una norma. Esto puede aplicarse no solo al veto de la CE sobre la admisión de la ICE a trámite, también puede hacerse extensiva al marco material de aplicación de la norma (desde la escasez de recursos al servicio de la ICE a las restricciones normativas como la edad de participación incluyendo las limitaciones materiales que impiden proponer una reforma de los Tratados). Esto implica que propuestas tan populares como la «sede única»¹⁶¹ no podría ser objeto de una iniciativa ciudadana porque ésta requiere una reforma de los Tratados y, por lo tanto, se sale del procedimiento legislativo ordinario. Esto limita considerablemente el impacto de la ICE en la estructura institucional de la Unión y la influencia en temas decisivos. Otro ejemplo: si el ciudadano siente que su acción política no va a tener repercusión, éste se abstiene de ejercer sus derechos. Este hecho se materializa en la escasa repercusión legislativa de la ICE ya que la CE puede determinar al final que la iniciativa, pese a cumplir todos los requisitos, no va a ser considerada, siempre y cuando exista un razonamiento justificado. En todo caso, el resultado sería el mismo: una falta de movilización por parte de la ciudadanía que presintiendo la frustración de su empresa se abstiene de participar, restando influencia de la ICE en el entramado institucional porque no sale adelante.

Uno podría creer también que la ICE podría convertirse en un instrumento real alternativo al triángulo de poder clásico de la Unión. Pero quienes así creen incurrir en el error de confundir actores complementarios con actores principales. Con la crisis del euro esto se ha visto de forma más acusada: con la creación de nuevas funciones y nuevos instrumentos, con la introducción de nuevos organismos que dependen más de la influencia y voluntad política que se quiera ejercer sobre un objetivo que de las disposiciones normativas existentes. Esto ha sucedido con los roles sustitutivos durante la crisis: el comisario de Asuntos Económicos por ejemplo y Monetarios, Olli Rehn careció de liderazgo ante la personalidad del presidente del Eurogrupo, Jean-Claude Juncker. Asimismo, el

¹⁶⁰ CUESTA LOPEZ, V., «A preliminary approach», *op. cit.*, p. 21.

¹⁶¹ Existe una campaña para fijar una sede única del PE que en su día, previa aplicación de la ICE ya reunió más de un millón de apoyos. Pese al éxito de la propuesta, varios agentes de la CE ya han anunciado que no pueden aceptar a trámite una ICE sobre la temática puesto que la CE no tiene competencia para legislar sobre la determinación de la sede del PE. *Single seat*, <http://www.singleseat.eu/>, 25 de septiembre 2013.

Presidente de la CE, Jose Manuel Barroso, dejó su espacio político a Merkel y Sarkozy, quienes impusieron sus reformas intergubernamentales. Con todo, pasado el momento de crisis, de idas y venidas agitadas en los pasillos, las aguas vuelven a su cauce. Su cauce es en este caso: las disposiciones de los Tratados. La modificación de los Tratados (art. 136) y la creación de las nuevas Autoridades económicas con nuevas funciones para el BCE responden precisamente a esa voluntad política de encuadrar los hechos en los límites legales. Lo que se pretende comunicar es que, pese a un revulsivo institucional momentáneo fruto de una intención política, al final la norma impera y se vuelven a encuadrar los objetivos en los límites impuestos por la ley. El hecho, entonces, de que la ICE sea un «actor» complementario (en el mejor de los casos) no implica que su capacidad de influencia desborde los límites normativos que sesgaron su capacidad de acción. Su acción extralimitada solo se puede esperar durante un tiempo limitado, fruto del debate populista que atraigan el mecanismo para sí. Más allá, las aguas volverán a su cauce.

Existen más argumentos desfavorables a la influencia de la ICE como un instrumento revolucionario, como el relativo a la incapacidad de la CE para establecer una *agenda setting*. Sin embargo, el escepticismo rige estas líneas. En la medida en que la influencia de la ICE depende de su capacidad para introducir temas en la agenda política y técnica de la Comisión, el ostracismo al que la ICE se verá destinada frustrará el objetivo de ésta. Corre el riesgo, además, de que la ICE se convierta en un instrumento monopolizado por las organizaciones civiles. Un ejemplo empírico son las declaraciones escritas, artículo 136 del Reglamento del Parlamento Europeo¹⁶². Dichas declaraciones escritas se elaboran en el marco del PE y tienen como objetivo dirigirse a la Comisión Europea para obtener respuesta sobre un asunto específico. La realidad es, sin embargo, bien distinta. Las declaraciones escritas han devenido una forma alternativa de hacer promoción de los intereses propios, más de cara a la publicidad de los medios y a la promoción de los grupos de presión y los diputados que las impulsan que un instrumento real legislativo. Las declaraciones por escrito se han convertido en un instrumento utilizado por las organizaciones

¹⁶² Artículo 136 del Reglamento del Parlamento Europeo: Declaraciones por escrito

1. *Cinco diputados como máximo podrán presentar una declaración por escrito de una extensión no superior a doscientas palabras sobre una cuestión dentro del ámbito de competencias de la Unión Europea en la que no se aborden asuntos que sean objeto de un procedimiento legislativo en curso. El Presidente dará su autorización en cada caso. Las declaraciones por escrito se imprimirán en las lenguas oficiales y se distribuirán. Figurarán con el nombre de los firmantes en un registro. Este registro será público y se mantendrá en el exterior de la entrada del hemiciclo durante los períodos parciales de sesiones y entre los períodos parciales de sesiones en un lugar adecuado que deberá determinar la Junta de Cuestores.*

sociales y lobbies a nivel europeo para dar publicidad a sus acciones o bien para presionar y dar visibilidad al asunto que defienden. No es que ello excluya el servicio que las declaraciones por escrito hacen al ciudadano, pero sí que éstas se han desvirtuado, separándose de su objetivo inicial: ahora ni promueven el debate europeo sobre una cuestión, ni tienen capacidad real de influencia política. ¿Se convertirá en una declaración escrita la ICE? En mi opinión, no. La ICE goza de más prestigio, apoyo y capacidad legal de influencia que las declaraciones por escrito del Parlamento Europeo. Pero su capacidad de influencia debilitada por un marco legal poco propicio, la dificultad de coordinar los intereses europeos, el mal uso que se hace de ella, y la instrumentalización por parte de los grupos de interés sí que son características compartidas con la ICE.

Existe un elemento implícito en la asunción de que el ciudadano firmando la iniciativa ciudadana europea va a quedar más enterado de lo que sucede en Europa. Algunos menos exigentes confían en que tal vez sí que sirva a la proliferación de una esfera de opinión pública que favorezca la creación de una identidad europea común¹⁶³. En realidad, la asunción inductiva es una falacia porque se deduce que del interés particular de una iniciativa, el ciudadano va a interesarse por la política europea en general. Y es el error que hace la Comisión en sus declaraciones de intenciones, véase sino la propuesta legislativa que se presentó el marco del Reglamento de la ICE¹⁶⁴. Con esta afirmación introductoria de la ICE al texto del Reglamento, la Comisión asume y espera que con el apoyo ciudadano a la ICE se favorezca la creación de un debate transeuropeo, generando mayor interés en los asuntos europeos. Pero a esta imposibilidad de crear un debate transnacional, Bouza¹⁶⁵ añade que la dialéctica supranacional, en el caso de que exista, se desarrollará de manera vertical, «apelando a un sector específico» de la población que ya está bien informado por lo que el debate no se ampliaría sino que, en todo caso, se reforzaría el ya existente. Y lo repite con estas palabras «*there is little evidence to support the hypothesis that citizens will become better informed on the EU by merely signing an ECI*»¹⁶⁶. No existe el efecto derrame que algunos han esperado de la ICE. La CE ha declarado de forma optimista, rozando la propaganda, que la ICE creará un debate transnacional europeo lo que a su vez creará ciudadanos

¹⁶³ VERHULST J. y NIJEBOER A., *op. cit.*

¹⁶⁴ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op. cit.*

¹⁶⁵ BOUZA GARCIA, L. «Can segmented publics foster a general public sphere in the EU?» An example from the consultation practices of the European Commission», *Observatorio (OBS)*, 2009.

¹⁶⁶ *Ibid*, p. 29.

con identidad europea «[La ICE] *provides a singular opportunity to bring the Union closer to the citizens and to Foster grater croos-border debate about the EU policy issues, by bringing citizens from a range of countries together in supporting one specific issue*»¹⁶⁷. Sin embargo, existe poca evidencia científica para firmar que si los ciudadanos apoyan una ICE van a quedar más informados de los asuntos europeos¹⁶⁸. Este proceso, llamado «europeización vertical» (definida como un proceso mediante el cual los ciudadanos prestan más atención a Bruselas en contra de la «europeización horizontal» definida como un proceso mediante el cual los ciudadanos prestan más atención a otros Estados miembros)¹⁶⁹ es exiguo y poco realista. La contribución de un ciudadano mostrando su apoyo a una ICE no implica un gran esfuerzo de información y no existe ninguna evidencia de que el apoyo a una iniciativa en particular vaya a despertar un interés repentino por les *affaires européennes*¹⁷⁰. En realidad sucede más al contrario: es más probable que se interese por la ICE aquel ciudadano que ya está previamente informado de los asuntos europeos y no que en un ciudadano desinformado se despierte un repentino interés.

Existe cierto consenso en que la transnacionalización del debate europeo ayudará a la reafirmación de la ICE. Para ello, nadie duda del papel de los medios de comunicación en la propagación de la ICE¹⁷¹ y en la hipotética construcción de una conciencia europea transnacional. Sin embargo, el tratamiento por parte de los medios¹⁷² para con la ICE no va a ser homogéneo; al contrario, va a depender de la conveniencia temática en cada momento. Bouza aventura que llamará más la atención de los medios informativos aquellas iniciativas controvertidas que puedan poner en una situación incómoda a la Comisión (sobre la doble sede del Parlamento Europeo, propuestas euroescépticas o, en general, aquellas que incurran en el riesgo de ser rechazadas). Dicho de otro modo, la publicidad de las ICE no será generalizada sino que se ejercerá sobre aquellas que puedan atraer la atención de un público dado a la civilización del espectáculo¹⁷³. En consecuencia, la gran baza para la creación de un debate

¹⁶⁷ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op. cit.*

¹⁶⁸ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 21.

¹⁶⁹ BRÜGGEMANN, M., KLEINEN VON KÖNIGSLÖW, K., «Let's talk about Europe: explaining vertical and horizontal Europeanization in the quality press», Transtate working paper, Num 60. 2007, pp. 3-4 en: GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 21.

¹⁷⁰ Asuntos europeos.

¹⁷¹ BOUZA GARCIA, L., «Anticipating», *op. cit.*, p. 31.

¹⁷² Para más información sobre «Telecracia» véase: SARTORI, G. (2000). «Homo videns»: La sociedad teledirigida», Taurus, Madrid, 2000 o CASTELLS, M., *Communication Power*, Oxford University Press, London, 2009.

¹⁷³ VARGAS LLOSA, M., *La civilización del espectáculo*, Alfaguara, Madrid, 2012.

europeo se dilucida y se pierde la posibilidad de que la ICE devenga un instrumento homogéneo al servicio del ciudadano capaz de ser un revulsivo del cambio institucional. Además, la tradicional concepción del «Cuarto Poder» como unos medios que posibilitan la rendición de cuentas queda en entredicho porque obvia el acelerado proceso de concentración que sufren los medios de comunicación, también a nivel europeo¹⁷⁴. No se tiene en cuenta la progresiva reducción de la competición, la homogeneización de la audiencia y los intereses corporativistas. El abandono del «*tradicional papel de contrapoder*»¹⁷⁵ de los medios podría primar ciertas ICE e ignorar otras fruto de intereses que sirvan a objetivos privados por encima del principio de información.

La polémica juega un papel fundamental en la capacidad de influencia de la ICE. La predominancia de la ICE aumenta si ésta supone una ventaja para el seguimiento de los medios de comunicación. Dicho de otro modo: una ICE será capaz de generar más adhesiones si versa sobre un tema controvertido.

La idea genial de Bouza no se halla tanto en la idea de la diversificación temática y estratégica de los grupos de presión, sino que va más allá, y es cuando afirma que la controversia modificará la temática de la agenda europea. ¿Por qué? Si partimos de la premisa de que la ICE es más influyente cuanto más controvertida sea su propuesta, debido a que genera más adhesión y más identificación de lucha personal por la causa, genera más interés; los grupos de presión ven en la ICE una nueva estrategia de canalizar sus influencias. Por una parte, la idea es que la ICE generará más influencia gracias al movimiento de los grupo de interés porque la adoptarán como un mecanismo de trabajo. Por otra parte, y he aquí la idea genial, es que la ICE puede ser un mecanismo revolucionario no tanto en la estructura de oportunidades de los actores, sino en una mayor influencia de la ICE, más cualitativa que cuantitativa. Esto es, no se trataría de contar cuántas ICE llegan a buen puerto (cuantitativo) sino cuántas de ellas ejercen realmente una influencia efectiva en la agenda de la CE (cualitativo). Si deducimos entonces, que las ICE más controvertidas generan más apoyo, la CE no tendrá más remedio que darles respuesta. Al dar dicha respuesta, la CE no puede eximirse de formar parte del juego que genera la ICE. Los ojos estarán puestos (interés propio de los ciudadanos y mayor publicidad del asunto por parte de los medios de comunicación) en la reacción de la CE que no tendrá más remedio que pronunciarse sobre el asunto controvertido. Y es aquí donde se puede hallar la gran influencia de la ICE. Una iniciativa exitosa, con apoyo popular y con espacio en las

¹⁷⁴ VIDAL BELTRÁN, J. M., *op. cit.*, p. 61.

¹⁷⁵ *Ibid.*

primeras páginas o en el *prime time*, obligará a la CE a pronunciarse sobre un tema controvertido. Nada más lejos de la voluntad de la CE. Según De Vreese¹⁷⁶, la información continúa llegando al gran público, sobre todo y fundamentalmente, a través de la televisión; solo en un segundo tiempo, el público se informa mediante la prensa tradicional y los recursos de Internet (pero, ojo también aquí, porque incluso aquellos que se nutren de Internet para informarse están recurriendo a páginas web de los medios tradicionales). Dentro de esto, la tendencia es que los medios de comunicación cubran las informaciones donde existen conflictos o simplemente, una contestación. Los resultados muestran que, allí donde existe un conflicto, el seguimiento de la audiencia es mayor. De ahí, que se pueda deducir que a mayor confrontación y alternancia de las posibilidades programáticas de la agenda europea mayor será el interés de los medios por mostrar la información y mayor el seguimiento de la ciudadanía. El seguimiento de dichas informaciones acaban absorbiendo y atrayendo al individuo, creando cierta propensión para que el ciudadano se implique en la política, en este caso europea.

El problema es que esta política de contrastes existe sobre todo a nivel nacional. Existe todavía poca confrontación a nivel europeo, sea ideológica o nacional; motivo que podría explicar por qué los medios de comunicación prestan más atención a las políticas nacionales o por qué las campañas europeas acaban renacionalizándose convirtiéndose en un debate de confrontación estatal. Tradicionalmente, las políticas de la UE se han visto marcadas por el consenso¹⁷⁷. En consecuencia, la CE tiene pocos incentivos para legislar sobre temas polémicos que enfrenten a los partidos en el PE y a los Estados en el Consejo. En cambio, la presentación de una ICE controvertida es inevitable porque escapa al control de la CE. Si, además, resulta que ésta es polémica y recoge el millón de firmas necesario para ser considerada por la CE, esta última no tendrá más remedio que pronunciarse sobre el asunto controvertido que seguramente, *motu proprio*, nunca hubiera realizado.

En conclusión, el gran poder de influencia de la ICE no se deduce directamente de su normativa, sino que debe verse entre visillos. La ICE podrá no tener el poder de modificar la manera de hacer legislación en la UE, pero eso no quita que se pueda desdeñar su influencia. La ICE podrá modificar las relaciones con los grupos de interés y a su vez la relación con la sociedad civil, pudiendo reducir, a medio y largo plazo, la desafección que tan preocupados

¹⁷⁶ Parlamento Europeo. Seminario organizado por la Comisión de Asuntos Constitucionales, De VREESE, C. H., «Fortalecimiento de la democracia europea: La participación de los ciudadanos ¿A qué retos nos enfrentamos en las elecciones europeas de 2014?», 26 de noviembre de 2013.

¹⁷⁷ BOUZA, L., «Can Segmented Publics», *op.cit.*

tiene a los líderes de la UE, a partir de un cambio de estrategia de esos grupos de presión. La consecuencia indirecta en la legislación no sería lo que se ha afirmado sobre que la ICE, en general, todas (cuantitativo) llegarían a influir en la CE, sino solo aquellas más controvertidas (cualitativo). De esta manera, visto así, sí que podría afirmarse que la ICE va a influir en las relaciones institucionales de la Unión y, más importante, que ésta comprometerá las futuras políticas de la UE «obligando» al ejecutivo comunitario a alterar su agenda, tradicionalmente neutral, por una políticamente más exigente y comprometida. De esta manera, por otra vía indirecta, también se está fomentando la adhesión del individuo al sistema, que se identificaría más con las políticas comunitarias y ampliaría su adhesión y participación en el sistema. Por lo tanto, la generación de conflicto en la arena europea es positivo porque aumenta la participación del ciudadano¹⁷⁸ y en consecuencia, su adhesión al sistema (no porque crea en él, no necesariamente, sino porque participando favorece la construcción y consolidación del sistema)¹⁷⁹. Seguramente esto sucede con la ICE *One of us*. Conflictiva y fuertemente ideologizada, atrajo mayor atención de los medios de comunicación y, en consecuencia, también a los ciudadanos. Esto ejerce una presión sobre la CE cuyo comunicado final no pudo evitar pronunciarse sobre la conveniencia de lanzar o no una propuesta legislativa.

Por otra parte, más allá de los problemas teóricos, se hallan los livianamente prácticos. Se puede pensar que el Tratado no exige un requisito excesivo: un millón de ciudadanos no es mucho para el apoyo de una iniciativa (recordemos que la proporción de signatarios se encuentran entre las más bajas en derecho comparado). Sin embargo, los requisitos en referencia al número significativo de Estados miembros, la traducción de las propuestas y el esfuerzo organizativo que conlleva, junto a la incertidumbre de que la iniciativa quede en nada, dificultan mucho la organización de una ICE¹⁸⁰. El coste del riesgo-oportunidad es excesivamente elevado, por lo que solo los grandes lobbies tendrían recursos para organizar una ICE. Son los únicos en disponer de un capital tan grande capaz de movilizar los recursos necesarios para que la ICE se lleve a cabo de manera exitosa.

Se trata de una paradoja, lo que aquí se llama «paradoja del orden político de los intereses». Existe un hecho curioso que hace notar Bouza y es que pese a que la ICE va destinada a incrementar la participación ciudadana, lo cierto es que la introducción de dicho instrumento no fue resultado de una

¹⁷⁸ DE VREESE, C. H., *op.cit.*

¹⁷⁹ Se puede establecer una correlación entre lo que aquí se afirma lo defendido por Bouza (BOUZA GARCIA, L., «Anticipating»,) y por Balaguer (BALAGUER CALLEJÓN, F., «Derecho y justicia»).

¹⁸⁰ BOUZA GARCIA, L., «Anticipating», *op.cit.*, p. 35.

movilización ciudadana activa sino de la presión que los grupos de interés lograron ejercer sobre los legisladores durante la Convención sobre el futuro de Europa¹⁸¹. Uno podría creer, entonces, que la ICE es un gran instrumento al servicio de las organizaciones civiles, porque solo ellas disponen de recursos y capacidad de movilización, pero que, al menos gracias a éstas, la ICE podría impulsarse. Esta distorsión de la voluntad del legislador sería el precio a pagar para el impulso de la ICE. Con todo, la situación es todavía peor. De ahí la paradoja. En la práctica las organizaciones civiles han mostrado cierto escepticismo ante el uso de dicho instrumento¹⁸². ¿Por qué? En primer lugar, porque la estructura política no se presta a ello: es la CE quién dirige y regula las aportaciones de las organizaciones civiles en todos los procesos. Y en segundo lugar, porque la dificultad más grande de la ICE y el motivo de su futuro fracaso puede no hallarse en las limitaciones legales o políticas sino en el carácter difuso de la opinión pública europea y las debilidades de las redes transnacionales de las asociaciones civiles para crear un estado de opinión unívoco que apoye la futura de la ICE. Por tanto, pese a que la ICE se haya vendido como un instrumento por y para el ciudadano, lo cierto es que ésta ha respondido hasta ahora circunscrita al interés de los grupos de interés; un interés que, pese a todo, ha tenido efectos limitados. La paradoja del «orden político de intereses» cierra el círculo porque la ICE no puede alterar las prioridades políticas de organización y, si lo hace, será de manera limitada.

¿Quién participaría en la ICE? Como se ha comentado anteriormente, la ICE, pese a su nomenclatura, podría incurrir en el riesgo de ser utilizada de manera partidista por las asociaciones o instituciones legales. Esto es importante para saber si la instauración de una ICE va a suponer una reducción de la desafección política, un cambio en el equilibrio institucional o, por el contrario, su introducción no va a influenciar en dichas variables. Vale la pena, sin embargo, señalar que existen posiciones a favor y en contra. Fundamentalmente, existen dos teorías al respecto¹⁸³. En primer lugar, la teoría de la movilización cognitiva. Algunos politólogos señalan que participarán más en las iniciativas populares (inclúyase la ICE) aquellos que estén más interesados en la política. Esta teoría también destaca la relación directa entre la posesión de recursos políticos y el apoyo a la democracia directa. Esta hipótesis se basa en la asunción de que aquellos individuos que más acceso tienen a recursos políticos son también aquéllos que tienen más conocimiento sobre el panorama

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 24.

¹⁸² BOUZA GARCIA, L., «Anticipating», *op.cit.*, pp. 37-39.

¹⁸³ DONOVAN, T., y KARP, J. A., *op.cit.*, p.683.

político y, por lo tanto, son más capaces de tomar sus decisiones políticas. Este hecho les haría abrazar todas aquellas reformas políticas que dieran más oportunidades para expresar sus preferencias (esto incluiría la participación directa). La segunda teoría viene a decir lo contrario: que los más decepcionados con la política están a favor de instrumentos de democracia directa como alternativa al hastío del sistema tradicional; en otras palabras: la desafección política favorece la participación directa. Que el cinismo político y la falta de confianza en las instituciones democráticas clásicas abocan a los escépticos a apoyar los mecanismos de participación directa. Es esta segunda asunción la que subyace implícita en la creación de la ICE.

El estudio de Donovan y Karp¹⁸⁴ demuestra sin embargo, que los referéndums e iniciativas requieren un esfuerzo extra de información por parte de la gente¹⁸⁵ y que, en consecuencia, se refuerza la tesis de la movilización cognitiva. Aquellos que están más comprometidos políticamente (participación, militancia, etc.) son también menos sensibles a los costes extras que supone organizar la democracia directa y, por lo tanto, más partidarios de complementar la democracia representativa con la democracia directa. Sus resultados muestran que la democracia directa no serviría para movilizar a la periferia política y apolíticos; al contrario, sus estudios mostraron cómo se movilizaban más a aquéllos muy politizados de antemano. Con todo, en su mismo estudio¹⁸⁶, acaban reconociendo que ninguna de las dos teorías parece justificar plenamente la participación directa de los ciudadanos. Además, en la defensa del derecho a participar del colectivo subyace la pregunta de si una multitud puede ser inteligente y si los riesgos ya mencionados sobre los peligros del control de la masa mediante la formación de un estado de opinión creado por lobbies, poderes públicos o privados pueden ser capaces de pervertir la construcción de esa opinión ciudadana.

¿Qué pasaría si, además, los esfuerzos fuesen en vano? Dalton y otros¹⁸⁷ afirman que los europeos han crecido con el escepticismo de la poca transparencia democrática. Lo que Sörensen califica de «*euroescepticismo ideológico*»¹⁸⁸: un descontento intrínseco entre los ciudadanos causado por el exceso de burocracia, la delegación de los actos y una falta de transparencia

¹⁸⁴ DONOVAN, T., y KARP, J. A., *op. cit.*, p. 683.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 684.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 685.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ PAPADOPOULOS, Y. y BUFFAT, A., «Concrétiser la démocratie participative en introduisant un «référendum d'initiative populaire» dans le système politique européen» en: COSTA, O. y MAGNETTE, P., *Dans une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'UE*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 261.

que, en ocasiones, pone en entredicho el ejercicio de democracia representativa recogido en el Tratado. En ese caso, la introducción de mecanismos de democracia directa no supondría una solución al euroescepticismo que con la ICE se pretende poner remedio. Al contrario, una normativa que regule la iniciativa ciudadana serviría más a la inflación burocrática que a una solución real contra la desafección europea.

La gobernanza multinivel¹⁸⁹ no ha ayudado; al contrario, ha reforzado la sensación de obtusidad del entramado europeo. Tanto ha sucedido así que dicha creencia se ha convertido en una especie de *path dependency*. Este concepto puede utilizarse también en el marco de las creencias a nivel comunitario. Como el proceso de adopción de las políticas en la UE ha sido tradicionalmente poco transparente, los ciudadanos han asumido este hecho como inherente al sistema europeo. Con este funcionamiento se han atribuido una serie de características negativas a la democracia representativa europea que ahora, pese a la evolución del sistema y la intención para insertar más transparencia y mejor gobernanza (entre las que incluyo mecanismos de participación directa), han quedado anclados en la creencia colectiva. Y eso, es muy difícil de cambiar. En consecuencia, el *path dependency* puede predeterminar el desarrollo futuro de ciertas decisiones, explicado por la tradicional adversidad al cambio de los individuos, e independientemente de que se introduzca un elemento como la ICE que otorgue poder a los ciudadanos en el proceso de *agenda setting*; si los ciudadanos creen en la futilidad del instrumento, no lo utilizarán.

Finalmente, arguyo que curiosamente el uso de la democracia directa en sus diferentes modalidades (referéndums, *recalls*, iniciativas ciudadanas, etc.) se ha incrementado vertiginosamente en los últimos años¹⁹⁰. ¿Por qué esa reapreciación del sistema de representatividad directa? Seguramente debido a que en estos tiempos de crisis se ha erigido como una alternativa a la democracia representativa. Con los evidentes problemas de funcionamiento que está generando la democracia representativa, la democracia directa se está presentando como la única vía de reforma profunda del sistema ante los continuos fracasos de las instituciones y de los partidos tradicionales. En mi opinión, esta reapreciación ciudadana por un sistema no complementario sino alternativo a la democracia representativa es contingente, resultado de un contexto de crisis, de un discurso político obsoleto y carente de liderazgo, de unas disposiciones normativas anacrónicas y a veces dadas a la inseguridad jurídica, de experien-

¹⁸⁹ PERNICE, I., *op. cit.*, pp. 639-671.

¹⁹⁰ BERAMENDI, V., ELLIS, A., KAUFMANN, B., KORNBLITH, M., LEDUC, L., MCGUIRE, P., SCHILLER, T. y SVENSSON, P., *op. cit.*, p. 20.

cias civiles exitosas (15-M, protestas en Grecia, manifestaciones en Portugal, corralito en Chipre, bloqueo de las instituciones italianas por el *Movimento 5 Stelle*), de un descontento generalizado por una situación de expolio del patrimonio público y una creciente desigualdad que ampara en la utopía de una democracia alternativa el despojo de sus angustias. De esta manera, y para concluir con la argumentación de la hipótesis, se augura que cuando pase la tensión de la crisis, y dentro de los límites que la obstinación histórica ha ofrecido a la búsqueda continuada de la mejora, la ICE volverá a ocupar el lugar de la invisibilidad política y el desprecio de la ciudadanía, arrinconada al espacio que quieran darle los grupos de presión y los medios de comunicación.

6.5 RECOPIACIÓN Y CONCLUSIONES PARCIALES: ¿POR QUÉ LA INTRODUCCIÓN DE LA ICE NO VA A SUPONER UN REEQUILIBRIO DEL PODER INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN Y, SIN EMBARGO ÉSTA ES NECESARIA?

En este apartado se resuelve a favor de la tesis de que la ICE no va a suponer un cambio en el equilibrio institucional de la Unión. A través de las razones argumentadas previamente, se desarrollan aquellos puntos que, anteriormente, por respeto a la semántica del texto, en el difícil equilibrio de coherencia y cohesión, no se han incluido. Se trata de un recopilatorio con los principales argumentos que vendrían a avalar la tesis de por qué la ICE no va a afectar de manera profunda la estructura institucional de la Unión, en contra de quienes esgrimen un nuevo orden donde la democracia directa se impondría como un nuevo pilar del derecho para hacer política.

Se afirma aquí que, pese a lo mostrado en el apartado 7.1 y 7.3 (el emplazamiento jurídico de la ICE en el marco de los Tratados, la gestación de un nuevo contexto civil que exige más participación en el quehacer político, las disposiciones normativas favorables al *empowerment*¹⁹¹ de la ICE, el número creciente de actores, la toma de decisiones, la introducción de nuevos mecanismos institucionales que aseguran el rendimiento de cuentas, el control o la transparencia de las políticas comunitarias), lo cierto es que el equilibrio institucional quedará inalterado.

La democracia directa, ya se han ofrecido ejemplos en apartados previos, no es residual en el funcionamiento de la Unión; lo que es un elemento a tener muy en cuenta cuando se critica a la UE la falta de introducción de mecanismos

¹⁹¹ Atribución de poder.

articuladores de la expresión directa de los ciudadanos. Sin embargo, pese a la apuesta de la UE por el uso de mecanismos de participación directa, la base del funcionamiento de la UE reposa sobre la democracia representativa (artículo 10 del TUE): mediante elecciones quinquenales al PE, la legitimidad indirecta del Consejo Europeo y del Consejo de la UE, la elección indirecta del Presidente del ejecutivo comunitario y la creación de unos partidos políticos transnacionales¹⁹² capaces de representar la voluntad de los ciudadanos en el PE.

Tras el sucinto resumen de los argumentos, se puede concluir que la ICE no supondrá un cambio fundamental en la estructura institucional de la UE. Al menos desde un punto de vista jurídico. Los otros enfoques, sean más sociológicos o politológicos, no llegan a esclarecer el futuro de la ICE, que bien queda desfigurado por la amalgama de argumentos en contra. Con todo esto, y pese a que es difícil establecer los límites entre cada disciplina, porque prescindir de una desvirtuaría las conclusiones de otra, se ha intentado clasificar los argumentos por «jurídicos» y «no jurídicos» (o «sociopolíticos») con el objetivo de establecer cierto orden. He aquí los más destacados:

Desde una perspectiva jurídica:

(1) La posición de la normativa en el Tratado. La inclusión de la ICE en el apartado Título II relativo a las *Disposiciones sobre los principios democráticos* y no al Título III relativo a las instituciones, está bloqueando *de iure* a la ICE de convertirse en una institución *per se* que pueda competir con la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo.

(2) Como argumenta Closa, el art. 11 del TUE parece más una recomendación al comportamiento de las instituciones europeas que un artículo que otorgue más poder a los ciudadanos¹⁹³. Además, el derecho de la ICE no se enuncia como un derecho subjetivo y queda excluida de otros derechos políticos recogidos expresamente en el art. 20.2 del TUE.

(3) Tampoco la doctrina jurídica ha ayudado a afianzar la iniciativa ciudadana con sus interpretaciones que restringen el ámbito de aplicación.

(4) El derecho comparado tampoco ofrece una perspectiva más optimista. La iniciativa legislativa indirecta (diferente de la Iniciativa legislativa directa de países como Suiza, donde la propuesta se acepta automáticamente sin necesidad de pasar un filtro) no ha tenido gran repercusión política en los

¹⁹² En el momento de estas líneas se estaba negociando en trilogos la propuesta de Reglamento de la CE para modificar el estatuto de los partidos políticos y las fundaciones europeas. 2012/0237(COD), COM(2012)0499 – C7-0288/2012, *op. cit.* El informe se aprobó en la plenaria de abril de 2014 tras un acuerdo alcanzado entre el Consejo y el Parlamento Europeo en marzo de 2014.

¹⁹³ CLOSA, C., «European Citizenship», *op.cit.*, p. 1053.

países que albergan la posibilidad de tenerla: Austria, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Eslovenia o España ¹⁹⁴.

(5) El papel central de la Comisión en el proceso articulador de la ICE como juez y parte va a ser decisivo en la obstaculización de la segunda para erigirse como una verdadera alternativa al poder institucional.

(6) La ICE sigue el modelo de los informes de iniciativa del PE, que también tiene la facultad de pedir a la Comisión que lance una propuesta legislativa. Estos informes de iniciativa suelen quedarse en saco roto, como mucho la CE toma nota y da respuesta, pero la mayoría de las veces se queda ahí. El problema es que la ICE sigue ese modelo y corre peligro de quedarse en una mera declaración de intenciones. Lo mismo sucede con las Declaraciones escritas: su influencia es muy limitada y en el procedimiento legislativo esa capacidad de influencia deviene casi nula.

(7) En todas las reuniones y posteriormente en las negociaciones de los trílogos, quedó claro que la ICE era un elemento complementario a la democracia representativa ejercida a nivel europeo y sobre todo, en cuanto al monopolio de la iniciativa ejercido por la Comisión. No había lugar para la mutación constitucional fuera de la convocatoria de una Convención.

(8) En el proceso de negociaciones quedó patente, hecho explícito por los mismos legisladores, que la ICE no era una iniciativa legislativa jurídica *stricto sensu* y sí una iniciativa legislativa política ¹⁹⁵.

Desde una perspectiva sociopolítica:

(1) Si una de las razones claves para argumentar en favor de la introducción de la ICE es la falta de democracia y transparencia, y si como ya hemos argumentado, la UE no es así; entonces, la razón de ser de la ICE pierde fuerza.

(2) La CE, el PE, y otros defensores de la ICE esperan que con la adhesión del ciudadano a la ICE se favorezca la creación de un debate transeuropeo, generando un interés en los asuntos europeos. Pero no existe dicho efecto derrame.

(3) La falta de medios técnicos y administrativos, la falta de capital humano y la escasez de recursos que se han puesto a disposición impiden el desarrollo normal de la ICE. Sobre todo frente a los recursos y medios que sí poseen otras instituciones y asociaciones influyentes en la vida política real. Esto provoca además, que el objetivo final de la ICE se desvirtúe: corre el ries-

¹⁹⁴ BOUZA GARCIA, L., «The European Citizens' Initiative», *op. cit.*, p. 9.

¹⁹⁵ Comisión de Asuntos Constitucionales, Sesiones Bruselas y Estrasburgo en el periodo de 2010-2011.

go de que la ICE no se ponga al servicio de los ciudadanos sino al servicio de los grupos de interés.

(4) La ICE no va a convertir a la Unión en una democracia participativa, no porque formalmente no lo sea, sino porque no se percibe así por la sociedad. Las apreciaciones formales de un sistema no son realmente efectivas si la población no las percibe como tales. Así, pese a que la Unión se haya dotado de mecanismos de participación directa, lo cierto es que éstos por sí solos carecen de influencia y su ejecución puede sino existe una percepción comunitaria.

(5) Los problemas prácticos. Al final, la organización para conseguir un millón de firmas por muy grande que sea el tamaño de la muestra (más de 500 millones de ciudadanos) es una tarea ardua. A esto se añaden ciertas disposiciones normativas (ya enumeradas) que dificultan la consecución del millón de apoyos. Conseguir un millón de firmas que provengan de al menos 1/4 de los Estados miembros de la UE no es sencillo: hace falta algo más que voluntad para alcanzar los requisitos establecidos en el Reglamento (financiación, recursos humanos, una disposición social favorable, etc.)

(6) En cuanto a la delegación de poder, la ICE incurre en el mismo error que ésta pretende solucionar. Si la ICE pretendía ser un mecanismo de democracia directa, sin necesidad de intermediarios, la viabilidad de la ICE solo se entiende mediante la creación de un grupo organizador que canaliza las propuestas; esto es, un intermediario, un representante. Para más inri, los diputados al PE, exponentes de la democracia representativa, pueden participar en el comité organizador.

(7) La UE es un sistema multinivel¹⁹⁶ por lo que hay una yuxtaposición de legitimidades que se ejercen a diferentes niveles. Se ha considerado que la ICE podría dar una fuente propia de legitimidad a las políticas de la Unión pero la dificultad de ejercer una influencia en distintos planos territoriales disipa las esperanzas de que la ICE pueda aportar legitimidad en otros subniveles de gobierno o de red asociativa.

(8) La ICE nunca fue una demanda ciudadana sino que respondió a las propuestas de asociaciones civiles y grupos de presión. Por este motivo, la naturaleza misma de la ICE se dilucida también y pierde fuerza como argumento. Si no fue pedida por los propios ciudadanos que son aquéllos que deben constituir-la, ¿cómo esperar que siga adelante?, ¿cómo apropiarse de su interés?

(9) La política exige una implicación a tiempo completo y no todos los ciudadanos están dispuestos a sacrificar su tiempo libre para participar en po-

¹⁹⁶ PERNICE, I., *op. cit.*

lítica al nivel de exigencia que hoy se requiere. Además, la política no puede dejarse en manos de cualquiera porque la elaboración de las leyes requiere esfuerzo y especialización. Esto tiene dos consecuencias negativas. Por una parte, el resultado corre el riesgo de que los ciudadanos se vean abocados a delegar sus decisiones en terceros, desvirtuando la esencia de la ICE. Por otra parte, solo los ciudadanos especialistas y con más recursos atenderán a la ICE y no la población en general, que es lo que la regulación de la iniciativa europea pretende. Solo si una ICE responde al interés de todos y no solo al de unos cuantos, la iniciativa será socialmente óptima desde un punto de vista representativo. Pero en la práctica no es eso lo que sucede.

(10) La aversión al riesgo del ciudadano y el coste que conlleva la participación del ciudadano hace prever una apropiación de la ICE por parte de los grupos de interés. Es difícil movilizar a ciertos sectores de la población cuya participación requiere más esfuerzo que la media. La evidencia empírica de que las asociaciones se van a apropiarse de este instrumento político contrasta con las teorías que arguyen lo contrario. En todo caso, dicha apropiación sería un revulsivo corporativista y poco tendría que ver con la voluntad de una asociación ciudadana espontánea.

(11) El rol de los medios de comunicación en el alcance de la iniciativa. El tratamiento de la ICE por parte de los medios va a ser desigual porque va a depender de la conveniencia en cada momento calculado según el índice de audiencia. En consecuencia, se pierde el instrumento más importante de la ICE para darle publicidad, impulsarla y crear un auténtico debate europeo. La ICE deja pasar la oportunidad de constituirse como un instrumento homogéneo al servicio del ciudadano capaz de ser un revulsivo de cambio institucional. Por lo tanto, no todas las ICE van a ejercer una influencia destacada en el debate europeo, sino solo aquellas que merezcan la atención del juicio de los medios de comunicación, aquéllas, al fin y al cabo, que sean polémicas.

(12) El contexto de crisis ha favorecido la introducción de mecanismos alternativos a la democracia representativa. La democracia directa (entre ellas la ICE) se ha presentado como la solución a todos los males políticos en este marco de desafección por los mecanismos tradicionales de poder. Se podría pensar, en consecuencia, que esta reapreciación ciudadana por un sistema no complementario sino alternativo a la democracia representativa es contingente y que cuando pase la historia de la crisis, la ICE volverá a ocupar el lugar de la invisibilidad política y el desprecio de la ciudadanía; arrinconada al espacio que quieran darle los grupos de interés y los medios de comunicación.

Y sin embargo, ¿por qué es necesaria esta ICE, si es necesaria? Pese a los puntos subsumidos en el apartado anterior, la ICE sí puede alterar el dis-

currir del proceso legislativo y no tanto en el equilibrio de poder de las instituciones, según sostienen los siguientes argumentos que recopilamos en este apartado.

En primer lugar, las disposiciones normativas favorables que se han explicitado en el apartado 7.3 favorecen de alguna manera la promoción y el uso de la ICE, al menos, para un sector restringido de la población.

En segundo lugar, la necesidad de solucionar los déficits del sistema. De entre todas esas ausencias y déficits, se destaca la falta de control y búsqueda de responsabilidades. La UE afronta hoy en día un gran problema no ya sólo de deficiencia democrática sino también de responsabilidad política (*accountability*)¹⁹⁷. Si la influencia que ejercen los ciudadanos es mayoritariamente de forma indirecta, entonces no sólo la UE incurre en un problema de déficit democrático sino también de *accountability*. Además, la rendición de cuentas que hacen las instituciones europeas es mínimo¹⁹⁸. Ni el PE ni el Consejo dependen de ellos. No existe la disolución del PE y, menos aún, la disolución del Consejo. Tampoco la CE está sujeta a mecanismos de rendición de cuentas, si bien ésta puede dimitir en bloque¹⁹⁹. De ahí, argumentan Papadopoulos y Buffat²⁰⁰, la introducción de un instrumento referendario. O un instrumento como la ICE que ejerza un control similar. Recordemos que este control *ex post* es más probable en cuanto la normativa no incluye ninguna interdicción a presentar normativas recientemente aprobadas. Para solventar ese problema de *accountability*, los funcionarios y líderes europeos han argumentado a favor de la división del trabajo, de la parlamentarización del sistema, de la publicidad del proceso decisonal, etc. El argumento es que ni una reforma de las instituciones, ni un mejor gobierno iban a eliminar el déficit democrático de la Unión²⁰¹. De ahí, la ICE. Un sistema donde la dispersión del poder podría evitar la rendición de cuentas, la introducción de mecanismos de democracia directa pueden remediar en parte el déficit de democracia mediante mayor *accountability*. Como solución se propone una democratización de la UE «a la Suiza»²⁰² donde la política está impregnada de elementos de democracia directa sin renunciar a la democracia representativa. Esta solución, sin embargo no es la única.

¹⁹⁷ PAPADOPOULOS, Y. y BUFFAT, A., *op. cit.*, p. 259.

¹⁹⁸ El PE lamentaba «la falta de escrutinio parlamentario de la Troika, la FEEF y el MEDE». Resolución del PE de 12 de diciembre de 2013 sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multi-nivel en la Unión Europea, *op. cit.*

¹⁹⁹ Comisión Santer enero 1995 - marzo 1999.

²⁰⁰ PAPADOPOULOS, Y. y BUFFAT, A., *op. cit.*, p. 260.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 263.

²⁰² *Ibid.*

Si el buen gobierno se articula través de la transparencia, la receptividad democrática y la rendición de cuentas²⁰³, entonces la ICE parece ser necesaria en cuanto que canaliza las diferentes expresiones del ciudadano, da a conocer diferentes posiciones políticas y favorece la transparencia política. Todo ello contribuye a la creación de una cultura de legalidad que redundará en un aumento de la calidad democrática.

Sin embargo, la introducción de la ICE u otros instrumentos de democracia directa no son la única vía. Para favorecer los mecanismos de control y transparencia, existen otros instrumentos que refuerzan la cultura de la legalidad sin necesidad de introducir más mecanismos participativos. Más allá de la introducción de mecanismos de democracia directa, se puede recurrir a la modificación de los órganos comunitarios que pueden tener el mismo control de legalidad y *accountability*. Un ejemplo es la modificación de las funciones institucionales de la Corte de Auditores de la Unión. Póngase por ejemplo, el caso estadounidense con su Oficina gubernamental de rendición de cuentas (*Government Accountability Office*)²⁰⁴. El control de la legalidad de las cuentas supone tan solo el 10% del trabajo de la Oficina americana, que sería también el trabajo de la Corte de Auditores de la UE. Solo el 10%. Mientras que la Unión utiliza el 100% de sus capacidades solo para el control de la legalidad de las cuentas. Esto no es todo. 2/3 de los trabajadores en la Oficina gubernamental estadounidense trabajan en el rendimiento legislativo. Es decir, que su función principal no es el control de la legalidad de las cuentas; que también, sino la adecuación de las leyes. Para ello tiene, además, la competencia de controlar la adecuación de las mismas con los programas de gastos y las directrices dadas a nivel federal mediante el escrutinio de las entidades federadas. Aquí, en cambio, la Corte de Auditores no puede acudir a los Estados miembros para comprobar que se está aplicando correctamente la legislación²⁰⁵. La actividad de la Corte de Auditores debería ir más allá del control de pagos e incumbir otras áreas de ejercicio más allá del presupuestario. Este análisis del impacto *ex post* es muy débil a nivel europeo, y no solo en el marco del PE. En conclusión, la *accountability* puede ser mejorada sin necesidad de recurrir a vías externas como la democracia directa. En el marco de las instituciones europeas existen soluciones adecuadas desde un punto de vista administrativo para el control posterior y la rendición de cuentas. Sin embargo, para la búsqueda de una responsabilidad política a lo mejor sí que un control externo, en manos del ciudadano, sería más adecuado.

²⁰³ VILLORIA MENDIETA, M., «Cultura de la legalidad y buen gobierno», *op. cit.*

²⁰⁴ KLAUS WELLE en la Conferencia del 2 de junio de 2013, *op. cit.*

²⁰⁵ *Ibid.*

En tercer lugar, el marco temporal requerido para la creación de identidades supranacionales, el contacto entre los pueblos y el desarrollo de las tecnologías. Sobre este último punto, un inciso. El desarrollo de las tecnologías de la información compromete al mandatario para no excluir a los ciudadanos de las decisiones. Este compromiso es más social que político, puesto que políticamente ya se ha explicado que no siempre se justifica la aplicación de la ICE. Sin embargo, existe un consenso social que consiste en creer que la ampliación de la participación no es solo funcional sino, además, necesaria fruto de un marco histórico específico. En conclusión, la ICE responde a esa necesidad creada a partir de una creencia común en la que se asocia «inclusión» a «democratización». Por eso, más allá de otras razones, socialmente se justifica el empleo de la ICE.

En cuarto lugar, y estrechamente ligado con el párrafo anterior, se halla la comunicación política entre los ciudadanos y de éstos mismos con las instituciones. Son múltiples las campañas lanzadas desde la UE (menos frecuente desde el nivel nacional) para intentar generar una identidad supranacional capaz de ensamblar a los ciudadanos europeos y crear una identidad común que solvete los problemas de déficit democrático. Algunos expertos²⁰⁶ defienden la idea de que las campañas lanzadas *top down*, desde arriba, para intentar crear una identidad colectiva, no son suficientes porque de por sí no son efectivas. Sin embargo, la democracia directa no forma parte de campañas informativas que tratan al ciudadano como un sujeto pasivo, sino que lo envuelven en la estrategia. El receptor del mensaje europeísta se convierte en responsable de sus propias decisiones y sus propios actos generando un lazo con su vecino europeo. En este sentido, mientras las estrategias comunicativas lanzadas desde las instituciones son un medio para captar la atención del ciudadano, en el caso de la democracia directa no son un medio sino un fin en sí mismo. Al tratar la ICE como un fin, el ciudadano no se sentiría «observado» ni siquiera obligado a ser partícipe. De ahí que el ciudadano, fruto de una curiosidad generada por el instrumento, mostrara su disponibilidad para participar en el mecanismo de democracia directa. Se trata de un efecto de naturaleza psicociológica en el que el ciudadano quiere sentirse soberano de sus propias decisiones²⁰⁷. Este sentimiento de pertenencia común al mismo proyecto estaría también evitando desviaciones ineficientes que producen las elecciones irra-

²⁰⁶ KAINA, V. y KAROLEWSKI, I. P., *op. cit.*, p. 11.

²⁰⁷ Un símil de la idea que se pretende explicar es la actitud de niños y adolescentes ante la recomendación de un adulto. Si se da una directiva, el adolescente la rechazará. Sin embargo, si se les deja creer que la elección es fruto de su propia voluntad, entonces la elección es consentida. Sin imposiciones. Este tipo de influencia es similar a la que hace la UE a gran escala con su *soft power*.

cionales fruto de la acción colectiva. Situaciones en las que la elección racional de actores individuales pero interdependientes, abocan a una situación óptima, mejor que si la decisión hubiera sido tomada desde fuera, sin una conciencia de responsabilidad colectiva generada a partir del sentimiento de pertenencia a una comunidad.

En quinto lugar, el hecho de que hasta la fecha 2 iniciativas hayan tenido éxito y que una tercera se halle en camino, demuestra que, pese a todo, la ICE es un impulsor de cambios legislativos. Por lo que la ICE, pese a no garantizar la influencia legislativa que se le atribuye sí que es motor de cambio político. Además, el grado de conflictividad que puede plantear una iniciativa es directamente proporcional al interés que puede desenterrar en el gran público. La experiencia empírica hasta la fecha muestra que se ha generado un interés inicial en el uso de la ICE. Tras un periodo de tiempo indefinido, la iniciativa corre el riesgo de convertirse en un instrumento infrutilizado. La teoría que aquí se defiende es que el grado de conflictividad de una ICE influye en el apoyo de la ciudadanía y la facilidad para recabar las firmas. Globalmente, la tendencia y la capacidad de éxito que tengan las futuras ICE influirá en el uso que se haga de este mecanismo de democracia directa.

En sexto lugar, la necesidad que tiene la UE de protegerse del conflicto social para imponer el imperio de la ley, genera una inevitable escisión entre el plano europeo y el nacional, lo que conlleva un blindaje de la participación ciudadana en el espacio público europeo. Esta preservación necesaria que objeta la UE forma parte de su conformación genética del proceso de integración europea: evitar la democracia para eludir el conflicto social, prolongando el sentimiento de déficit democrático²⁰⁸. Por lo tanto, si se quiere superar el déficit estructural de legitimidad, solo será posible mediante la incorporación del conflicto social, la concepción de una Europa social y la participación democrática²⁰⁹.

Finalmente, se halla la presión ciudadana dado un contexto particular de crisis²¹⁰. Se ha instalado el consenso de que la introducción de mecanismos de democracia directa puede solucionar los problemas que asolan el nivel europeo. Un creciente movimiento ciudadano de descontento que busca métodos alternativos a los tradicionales para hacer oír su voz y las reformas. Unos ciudadanos que, organizados en asociaciones, concentran sus demandas y pretenden ejercer una influencia política mediante los instrumentos participativos

²⁰⁸ BALAGUER CALLEJÓN, F., «Derecho y justicia...», *op. cit.* pp. 275-276.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ VIEJO, R., *La dansa*, *op. cit.*

que les otorga el sistema. Por el resquicio que permite este contexto social, la ICE puede hacerse un hueco y ocupar el lugar que la legislación no ha previsto.

Ya se aventuraba al inicio de este apartado que quizás era esta sección el punto central argumentativo de este trabajo. En un primer momento, el análisis de los argumentos a favor y en contra sobre la consideración de la idoneidad de este instrumento permiten evaluar la conveniencia de la introducción de la ICE. En un segundo momento, el análisis se centra particularmente sobre la capacidad de la ICE para influir en la política comunitaria e incidir en el equilibrio de poder.

Como conclusión se puede aventurar que, pese a la amalgama de argumentos positivos que existen para la aplicación de este mecanismo de democracia directa, lo cierto es que los elementos negativos toman peso en la explicación. La defensa que se ha hecho de la ICE como un instrumento participativo capaz de generar beneficios en la población al extender la democracia a todos los ciudadanos debe ser tomado con precaución, ya que existen argumentos negativos de peso que desaconsejan la introducción de la ICE, al menos en la sociedad europea actual.

Con este planteamiento, en un segundo tiempo, se analiza si la ICE va a suponer un desequilibrio en el orden institucional. En otras palabras, si la ICE va a suponer un revulsivo en la manera de hacer legislación en la ICE. Y la conclusión es que no. No porque no existan argumentos que hagan pensar lo contrario (argumentos que van desde los puramente jurídicos a los sociopolíticos), sino porque los argumentos de por qué la ICE no va a suponer un reequilibrio del poder institucional de la UE son concluyentes: las deficiencias normativas mencionadas en el apartado anterior junto a una serie de predisposiciones sociopolíticas poco favorables a la participación política a largo plazo²¹¹ hacen suponer que la ICE acabará arrinconada en la inflación de otros instrumentos participativos. Dicho de otro modo, la introducción de la ICE no va a cambiar ni la manera de hacer política ni la manera de legislar, por lo que a la hipótesis de si la ICE va a suponer una amenaza al *status quo* actual, si ésta va a suponer un cambio en el equilibrio institucional regente, la respuesta es no.

²¹¹ HERNÁNDEZ, M., «Sólo el 17% de los españoles sabe cuándo son las elecciones europeas», 9 de mayo, disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2014/05/09/536c24b9ca47415e568b458f.html>, 14 de mayo de 2014.

CAPÍTULO 7

ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO

El presente apartado recurre a la experiencia empírica para comprobar la teoría y la veracidad de los enunciados que se han expuesto en estas páginas, dentro del limitado periodo de tiempo de que ha dispuesto este estudio para corroborar la aplicación de la ICE.

El apartado contiene también las experiencias previas a la implementación del Reglamento que pueden orientar futuras conclusiones. A continuación se enumeran y analizan brevemente las iniciativas presentadas, las obsoletas y se hace un balance hasta la fecha de cuál ha sido el resultado de las ICE presentadas. Finalmente, se describe brevemente el proceso que lleva a la conclusión de una ICE con el objetivo de visualizar el largo camino que exige: desde la concepción de la idea hasta la respuesta en forma de comunicado por parte del ejecutivo comunitario a la iniciativa.

7.1 ¿QUÉ DICE LA EXPERIENCIA?

Cuando se inició este estudio, la ICE se hallaba en una situación embrionaria y aún no había entrado en vigor. Con la revisión de su aplicación, la experiencia empírica puede apuntalar algunas de las hipótesis que se han defendido en este estudio. Esta sección pretende hacer un balance de las iniciativas presentadas y el estado en el que se encuentran los proyectos presentados hasta la fecha¹. Más allá de las razones esgrimidas anteriormente, lo sucedido

¹ Junio 2013.

hasta la fecha en el campo de la ICE, sin necesidad de recurrir al análisis comparado o a postulados teóricos, puede aventurar presente y el previsible futuro devenir de la iniciativa europea.

La experiencia de las iniciativas legislativas no es nueva y no ha nacido con la instauración de la ICE. A nivel europeo, dichas iniciativas tienen lugar incluso antes de que la ley entrara en vigor. Así, entre 2004 y 2007 ya se habían llevado a cabo, al menos 20 iniciativas ciudadanas². Una de las más destacadas ha sido la del *One seat*: <http://www.oneseat.eu/>; cuya propuesta es establecer definitivamente la sede única del Parlamento Europeo en Bruselas en contra de la diversidad de lugares de trabajo (Luxemburgo, Estrasburgo) con las razones de ahorro pecuniario y de energía como fundamento. Esta iniciativa dice que «*A los contribuyentes europeos les cuesta aproximadamente 200 millones de euros al año gestionar las sede del Parlamento entre Bruselas (Bélgica) y Estrasburgo (Francia). Como ciudadano/a de la Unión Europea, quiero que el Parlamento Europeo esté situado solo en Bruselas*»³. La iniciativa, que no tenía efecto legal, hacía referencia al proyecto de Constitución que nunca tuvo éxito: «*El artículo 47 relativo a la democracia participativa de la Propuesta de Constitución para la Unión Europea, que la Comisión Europea respalda, establece que los ciudadanos de la Unión Europea sean más activos y participen en el debate relativo a las cuestiones europeas. Por lo tanto, estamos llevando a cabo una iniciativa ciudadana para recoger un millón de firmas para poner fin a este derroche de dinero de los contribuyentes europeos.*»⁴. La iniciativa no puede ser registrada como tal, al no pertenecer a las competencias de la CE. Con todo, hay que reconocerle a la iniciativa que haya podido introducirse (para quedarse) en la agenda política del PE y de la CE. Un éxito conseguido cuando la ICE aún no había sido siquiera recogida en el Tratado

Como se decía, la iniciativa por la sede única no fue la única que se inició previa a la entrada en vigor de la regulación actual. En la tabla que se presenta a continuación se recogen las campañas de recogidas de firmas previas a la aplicación del artículo 11 del Tratado.

² WALLIS, D., LEINEN, J., CARSTEN, B., PAUL, C., KAUFMANN, B., *The future of European democracy has begun*, IRI-Handbbook, Bruselas, 2008.

³ KAUFMANN, B., *Manual*, *op. cit.*, p. 63.

⁴ *One seat*, <http://www.oneseat.eu/>, 25 de septiembre 2013.

GRÁFICO 9

Conjunto de iniciativas presentadas previas la entrada en vigor de la ICE

Nombre de la iniciativa	Contenido de la campaña	Organización
Un millón de europeos en contra de la energía nuclear	Apoyada y organizada por más de 350 ONG consiguió más de 500.000 firmas.	www.million-against-nuclear.net
Iniciativa sobre la regulación de los medios en la UE	Campaña a favor del pluralismo de los medios de comunicación en la UE. Dicha campaña fue apoyada por el MEP Michele Santoro (miembro del PSE).	
En favor de la ciudadanía europea para todos los residentes en la UE	La Asamblea Nacional contra el racismo (NAAR en sus siglas en inglés) pretendía reunir un millón de firmas para garantizar la residencia a europea a todos las personas residentes en un país miembro de la UE con independencia de su nacionalidad.	www.naar.org.uk/newspages/050421c.asp www.aedh.net/petition-million.htm
Iniciativa para el Bienestar animal	Campaña promovida por partidos de los Verdes europeos. El objetivo es adaptar el transporte en Europa para paliar el sufrimiento de los animales.	www.fyeg.org/indez.php?option=content&task=view&ide=90&Itemid=159
Iniciativa por la Justicia. El derecho de iniciativa de los ciudadanos de la Comunidad Europea	La campaña invocaba el derecho de los ciudadanos a proponer legislación sobre la base de la «libertad, seguridad y justicia» en el espacio europeo.	www.petition-europe-justice.com
Sede única	La campaña, famosísima, ha superado con creces el millón de firmas. Impulsada por C. Malström tiene por objetivo unificar la sede del Parlamento Europeo.	www.oneseat.eu Con más de un millón de firmas, fue enviada a la CE, quien la rechazó y envió la propuesta a la comisión de peticiones.
Petición para Ayudar a África	Iniciada en 2004, pretende recolectar apoyo financiero para la gente con SIDA que vive en África.	www.helpafricapetition.com
Servicio Civil Europeo	Impulsada en 2006 por el Movimiento Europeo Francia, quiere que cada joven de la UE cumpla con un servicio civil en otro Estado de la UE.	www.mouvement-europee.org www.europeanmovement.org

■ ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA...

Nombre de la iniciativa	Contenido de la campaña	Organización
Iniciativa Sanitaria Europea	Organizar un referéndum para permitir los remedios homeopáticos en Europa.	Fundación Dr. Rath Health
Por una Turquía como Estado asociado	Otorgar a Turquía el estatus de Estado asociado en vez de Estado miembro.	ONGs conservadoras de Europa central
Un 112 eficaz en toda Europa	Introducir un número común de emergencias en toda Europa.	Asociación para un número de urgencias europeo
Iniciativa por un funcionariado europeo	Establecer un cuerpo de funcionarios auténticamente europeo con formación propia.	Movimiento Europeo en Francia
SOS Europa	Iniciativa para una Europa social.	La ONG austríaca <i>Volkshilfe Österreich</i>
Imillion 4disability	Establecer una legislación eficaz para las personas con discapacidad.	Foro Europeo de la Discapacidad
Iniciativa GMO I	Implantar un etiquetado informativo sobre los productos de animales que han sido alimentados genéticamente.	Greenpeace internacional
Iniciativas de antroposofía aplicada	Incluir entre los valores europeos la dignidad humana y el desarrollo individual de las personas	Red de organizaciones antroposóficas
Alta calidad de los servicios públicos	Mejorar la disposición y poner al alcance de todos unos servicios públicos de alta calidad.	Confederación de Sindicatos Europeos (CES)
Por un referendo europeo sobre la Constitución de la UE	Establecer un plebiscito popular cuando se deben aprobar tratados de la UE.	Unión de Federalistas Europeos (UFE)
Iniciativa de la iniciativa	Establecer una iniciativa ciudadana más sencilla y accesible para los ciudadanos	ONG democráticas y grupos de estudiantes. Presentada a PETI en 2008
Urgencia para Darfur	Envío de fuerzas internacionales a Darfur.	Organizaciones de Derechos Humanos
Referendo sobre Tratado de Lisboa	Incentivar un referendo sobre Europa	Iniciada por Miembros del PE
Unidos contra el cáncer	Actuación conjunta y eficaz de los gobiernos e instituciones europeas	Asociaciones de pacientes y médicos
Iniciativa de ciudadanía europea	Creación de un foro ciudadano para el intercambio de puntos de vista de la sociedad civil	Servicio de acción ciudadana europea

Nombre de la iniciativa	Contenido de la campaña	Organización
Iniciativa para un referendo europeo obligatorio	Instaurar la obligación de referendos cuando se produzcan cambios de naturaleza importante	
Iniciativa GMO II	Moratoria a los alimentos modificados genéticamente	Avaaz.org Mundo en Acción
Iniciativa Domingo libre	Obligación de no trabajar los domingos	Organizaciones católicas alemanas www.free-sunday.eu
Iniciativa sobre la Carta del Día Europeo de la obesidad	Establecer un Día Europeo para los problemas derivados de la obesidad	Sector farmacéutico (incluido GlaxoSmithKline) www.obesityday.eu
Iniciativa por una Comida más ecológica	Reembolso del 30% del coste de los alimentos orgánicos producidos en la región, en el momento de la compra	Organizaciones de consumidores www.eatgreener.eu

Fuente: A partir de la tabla de EFLER, M. «European Citizen's Initiative. Legal option for implementation below the constitutional level». Democracy International y GUE/NGL. Diciembre 2006. Pág. 21. y KAUFMANN, B., *Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea. Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional*. Fundación Verde Europea e Initiative and Referendum Institute Europe. Bélgica. 2010.

Llaman la atención dos elementos de las primeras iniciativas que se organizaron (fuera del ámbito del Reglamento). Por una parte, la variabilidad de temas sobre los cuales se habían presentado iniciativas que, pese a las diferencias, la mayoría de ellas versaban sobre temas europeos. Por otra parte, existe un elemento en común en todas ellas y es la dependencia que tienen de la tecnología digital y muy particularmente de Internet. La mayoría de las iniciativas presentadas contaban con una presencia en la red y una página web disponible para informarse y para que los ciudadanos diesen su apoyo.

Una característica compartida por las nuevas iniciativas surgidas del nuevo Reglamento. Toda la cadena de montaje: desde la publicidad de la iniciativa hasta la recogida de firmas y presentación ante la Autoridad pertinente está impregnada por la presencia omnipresente de Internet. Con todo, tal y como ya se ha mencionado, la modalidad única de recogida de firmas vía electrónica no es suficiente para garantizar la recogida de un millón de apoyos en siete Estados miembros distintos. Sin embargo, el apoyo continuo de Internet en todo el proceso es fundamental.

La CE ha comprendido desde el principio la necesidad de desarrollar una página web que ofrezca apoyo a los interesados: organizadores, ciudadanos, grupos de interés, etc. Por este motivo, consciente de las necesidades de las

sociedades europeas, la CE ha destinado una página web para el apoyo de las iniciativas, información sobre las mismas, aclaraciones y apoyo a los organizadores y ciudadanos que quieran participar: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=es>.

La página web se divide en tres apartados:

– «Acerca de la Iniciativa Ciudadana europea». Se recoge la información básica sobre la ICE: preguntas frecuentes, punto de contacto, explicación del proceso paso a paso, cómo adherirse a la iniciativa ciudadana y datos básicos.

– «Buscar una iniciativa». Se puede hallar la información sobre las iniciativas en curso, las cerradas y las obsoletas. Además, en este apartado se pueden encontrar las solicitudes de registro denegadas.

– «Poner en marcha una iniciativa». Esta sección ofrece una información detallada para todos aquellos que quieran presentar una iniciativa ciudadana europea: preparar el sistema de recogida a través de la página web, información sobre el software, la gestión de la ICE, el registro y la información sobre las practicidades que supone llevar a cabo una ICE.

La página web es un buen material de soporte que ha facilitado la tarea tanto a los organizadores como a los ciudadanos e investigadores. Se trata de un portal accesible y comprensivo que ha recibido, sin embargo, algunas críticas por los problemas generados del software y la falta de medios e información a disposición de los organizadores. La CE ha reconocido algunas de esas críticas en la falta de recursos. Por ejemplo, para mantener una página web de información, el software no es libre y los organizadores dicen que cuesta muy caro⁵.

En cualquier caso, hasta julio de 2012 se habían presentado siete iniciativas. Y 15 hasta junio de 2013. En la siguiente sección se exponen las presentadas hasta la fecha.

7.2 INICIATIVAS EN CURSO

Hasta la fecha⁶⁷ han pedido ser registradas 27 iniciativas, 2 han sido retiradas y 14 han sido oficialmente registradas por la CE y siguen en curso. De todas estas, algunas decaerían por falta de apoyo. Tres han logrado reunir el millón de firmas necesario⁸ para ser aceptadas. La primera en asumir ese liderazgo fue la iniciativa *Right2Water*, la cual tras la audiencia pública de febrero en el PE, recibió una res-

⁵ El diputado GERALD HÄFNER en la reunión del 12 de julio en AFCCO.

⁶ Recuento propio, abril 2013.

⁷ Karatzia hablaba en mayo 2013 de 24 iniciativas registradas. KARATZIA, A., *op. cit.*, p. 2.

⁸ Septiembre 2013.

puesta positiva por parte de la CE (marzo 2014). A diciembre de 2014, en el último recuento, había 3 iniciativas abiertas (*Vite l'Europe sociale! Pour une coopération renforcée des États membres contre la pauvreté en Europe*, Por una Europa más justa, neutralicemos las sociedades pantalla, *New Deal for Europe-* para un plan europeo extraordinario que promueva el desarrollo sostenible y el empleo), 5 iniciativas cerradas (*Weed like to talk*, Iniciativa europea a favor del pluralismo en los medios de comunicación, *ACT 4 Growth*, *Let me vote*, *Stop Vivisection*), 9 iniciativas obsoletas (*Moveurope*, *Turn me off!*, *Teach for Youth-Upgrade to Erasmus 2.0*, *Kündigung Personenfreizügigkeit Schweiz*, Iniciativa Europea a favor del Pluralismo en los Medios de Comunicación, *End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights*, *Let me vote*, Directiva Europea sobre el Bienestar de las Vacas Lecheras, *Single Communication Tariff Act*) y 20 solicitudes de registro denegadas (*STOP TTIP*, *Vite l'Europe sociale! Pour un nouveau critère européen contre la pauvreté*, *Ethics for Animals and Kids*, *A new EU legal norm, self-abolition of the European Parliament and its structures, must be immediately adopted*, *The Supreme Legislative & Executive Power in the EU must be the EU Referendum as an expression of direct democracy*, *Our concern for insufficient help to pet and stray animals in the European Union*, *Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!*, *To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government's (EG) competence*, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*, *Stop cruelty for animals*, *Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures*, *Ensemble pour une Europe sans prostitution légalisée*, *Enforcing selfdetermination Human Right in the EU*, *Unconditional Basic Income*, *Création d'une Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire*, *One million signatures for a «Europe of Solidarity»*, Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión, *My voice against nuclear power*, Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva, *Recommend singing the European Anthem in Esperanto*).

La mayoría de esas propuestas son de carácter social (programas educativos europeos, medio ambiente, protección de derechos humanos, etc.) y de carácter europeo. Esto, que puede parecer evidente, no lo es tanto. Las iniciativas podrían ser la suma de agregados territoriales con similares problemáticas regionales. Sin embargo, existe una tendencia en las ICE presentadas a defender una causa común de carácter europeo, que trasciende la problemática particular y cruza las fronteras nacionales.

Estas iniciativas tienen todas sus páginas webs en Internet donde el interesado puede recoger más información sobre la materia, así como dar apoyo a

la iniciativa mediante la firma electrónica. Las páginas de Internet son fundamentales para propagar el mensaje: a cuantas más lenguas sea traducida la iniciativa, cuanto más clara sea la disposición de la página de inicio de la iniciativa, más apoyos recibirá la iniciativa⁹. Sin embargo, vale la pena destacar un punto. Ha existido durante todo el proceso de negociación del Reglamento una cierta fe ciega depositada en la recogida de firmas electrónicas. En cambio, la experiencia está demostrando que, si bien ésta es fundamental para cumplimentar el millón de firmas así como para propagar su mensaje a través de las fronteras; lo cierto es que para reunir los apoyos necesarios no vale solo con la firma electrónica, sino que hay que bajar a la calle a recoger una por una las firmas y convencer al ciudadano de su apoyo¹⁰.

A continuación se desarrolla el análisis de las iniciativas presentadas hasta 2014.

- (1) *«Fraternité 2020 - Mobility. Progress. Europe. Fraternité 2020 - Mobility. Progress. Europe.» Fraternidad 2020: Movilidad. Progreso. Europa*

El F2020 es una iniciativa que quiere promocionar los programas europeos de intercambio, como Erasmus o el Servicio de Voluntariado Europeo (EVS), con el objetivo de promocionar un sentimiento común de solidaridad entre los ciudadanos europeos¹¹.

Fecha de registro: 9/5/2012.

Plazo hasta: 8/5/2013 (original), pero debido a las dificultades experimentadas por los organizadores durante la fase de puesta en marcha de la iniciativa ciudadana, se ha establecido un nuevo plazo de recogida de firmas: 1/11/2013.

- (2) *«Single Communication Tariff Act». Tarifa de comunicación única*

El proyecto quiere establecer una tarifa mensual de telefonía igual en todo el territorio de la UE con el fin de completar el mercado común¹².

Fecha de registro: 3/12/2012.

Plazo hasta: 3/12/2013.

- (3) *El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!*

«La legislación de la UE debe exigir a los gobiernos que garanticen y proporcionen a todos los ciudadanos servicios de agua potable y saneamiento convenientes Instamos a que: 1. por obligación, las instituciones comunitarias

⁹ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 18.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Fraternité 2020, www.F2020.eu, 30 de junio de 2013.

¹² Twitter, <http://twitter.com/onesingletariff>, 30 de junio de 2013.

y los Estados miembros velen por que todos los ciudadanos puedan ejercer el derecho al agua y el saneamiento; 2. el abastecimiento de agua y la gestión de recursos hídricos no se rijan por «las normas del mercado interior» y que se excluyan los servicios de agua del ámbito de la liberalización; 3. la UE redoble esfuerzos para lograr el acceso universal al agua y el saneamiento.»¹³

Esta iniciativa tiene más allá del contenido, la virtud de ser la primera iniciativa que ha conseguido reunir las firmas necesarias para su aceptación.

Fecha de registro: 10/5/2012.

Plazo hasta: 9/5/2013 (original), pero debido a las dificultades experimentadas por los organizadores durante la fase de puesta en marcha de la iniciativa ciudadana, se ha establecido un nuevo plazo de recogida de firmas: 1/11/2013.

(4) *Uno de nosotros*

«La protección jurídica de la dignidad, del derecho a la vida y de la integridad de todo ser humano desde la concepción, en los ámbitos de competencia de la UE donde dicha protección resultara significativa.»¹⁴

Fecha de registro: 11/5/2012.

Plazo hasta: 10/5/2013 (original), pero debido a las dificultades experimentadas por los organizadores durante la fase de puesta en marcha de la iniciativa ciudadana, se ha establecido un nuevo plazo de recogida de firmas: 1/11/2013.

(5) «*Stop vivisection*». *Stop a la vivisección*

Esta iniciativa propone un marco legislativo europeo que elimine de forma progresiva la experimentación con animales, considerando que existen objeciones éticas y sólidos principios científicos que invalidan la extrapolación de los resultados con animales para con los humanos. Con ese objetivo piden la derogación de la Directiva 2010/63/EU sobre la protección animal con fines científicos¹⁵.

Fecha de registro: 22/6/2012.

Plazo hasta: 21/6/2013 (original), pero debido a las dificultades experimentadas por los organizadores durante la fase de puesta en marcha de la iniciativa ciudadana, se ha establecido un nuevo plazo de recogida de firmas: 1/11/2013.

(6) *Educación Europea de alta calidad para todos.*

Se trata de lanzar una política europea con el fin de instaurar un modelo educativo pensado para responder a las necesidades europeas futuras. En sus

¹³ Derecho al agua, *Right to water*, <http://www.right2water.eu/>, 30 de junio de 2013.

¹⁴ Uno de nosotros, *One of us*, <http://www.oneofus.eu>, 30 de junio de 2013.

¹⁵ *Stopvivisection*, www.stopvivisection.eu, 30 de junio de 2013.

palabras *«una política Europea para un modelo educativo, a nivel de primaria y secundaria, de calidad, plural y compatible con EU-2020. Establecer una hoja de ruta para implementar el modelo educativo mencionado, posiblemente acabando en el European Baccalaureate (Bachillerato Europeo), para el beneficio de futuras generaciones, tal y como está previsto en el Tratado de Lisboa»*

Fecha de registro: 22/6/2012.

Plazo hasta: 1/11/2013.

(7) *Por una gestión responsable de los residuos, contra las incineradoras.*

La iniciativa sugiere a la CE que establezca una directiva con principios básicos comunes en todos los Estados miembros para garantizar la gestión y el tratamiento responsable de los residuos.

Fecha de registro: 16/7/2012.

Plazo hasta: 1/11/2013; la extensión del periodo de firmas también se ha debido a problemas ajenos a la responsabilidad de los organizadores.

(8) *Suspensión del paquete de energía y cambio climático de la UE*

La Iniciativa pretende poner freno a la inefectiva política medioambiental de la UE, aumentar la seguridad energética o reducir los precios del combustible y la energía entre otros.

Fecha de registro: 8/8/2012.

Plazo hasta: 1/11/2013; la extensión del periodo de firmas también se ha debido a problemas ajenos a la responsabilidad de los organizadores.

(9) *Plataforma central pública de colección electrónica para la Iniciativa Ciudadana Europea.*

El objetivo de esta iniciativa es facilitar aún más la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, en particular, los políticos. Con ese objetivo se crearía una plataforma electrónica para facilitar el registro, eludiendo los impedimentos técnicos propios de las propuestas legislativas.

Fecha de registro: 27/8/2012.

Plazo hasta: 1/11/2013; la extensión del periodo de firmas también se ha debido a problemas ajenos a la responsabilidad de los organizadores.

(10) *Iniciativa Europea a favor del pluralismo en los Medios de Comunicación*

«Proteger el pluralismo de los medios de comunicación mediante una armonización parcial de las legislaciones nacionales en materia de propiedad

de los medios de comunicación y transparencia, conflictos de intereses de naturaleza política e independencia de los cuerpos supervisores de los medios de comunicación.»

Fecha de registro: 5/10/2012.

Plazo hasta: 1/11/2013; la extensión del periodo de firmas también se ha debido a problemas ajenos a la responsabilidad de los organizadores.

(11) *30 km/h: ¿por unas calles habitables!*

«Se sugiere un límite europeo de 30 km/h por defecto en zonas urbanas residenciales. Las autoridades locales pueden establecer otros límites de velocidad si demuestran que respetan las necesidades ambientales y la seguridad vial de los usuarios más vulnerables.»

Fecha de registro: 13/11/2012.

Plazo hasta: 13/11/2013.

(12) *Renta Básica Incondicional– Explorando un camino hacia las condiciones de bienestar emancipatorias en la UE*

Se sugiere a la CE que explore las maneras para fomentar el uso de la Renta Básica Incondicional en los Estados como una herramienta para mejorar los sistemas de seguridad social de cada país respectivo.

Fecha de registro: 14/1/2013.

Plazo hasta: 14/1/2014.

(13) *«Let me vote». Dejádme votar*

«Reforzar los derechos establecidos en el artículo 20. 2 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al otorgar a los ciudadanos de la Unión Europea residentes en otro Estado Miembro el derecho a votar en todas las elecciones políticas en su país de residencia en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. El objetivo de la iniciativa es desarrollar la dimensión política del proyecto europeo al reforzar el sentimiento ciudadano de participar en una comunidad de destino. Tendría los siguientes efectos: - Dar carta de naturaleza jurídica al concepto de «Ciudadanía de la Unión Europea» - Facilitar la libertad de movimiento dentro de la Unión Europea. Además, contribuiría a remediar la pérdida del derecho al voto que sufre en la actualidad un gran número de ciudadanos de la UE al ser residentes de larga duración en otros Estados Miembros.»¹⁶

¹⁶ Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000006>, 30 de junio 2013.

Fecha de registro: 28/1/2013.

Plazo hasta: 28/1/2014.

(14) *ACT 4 Crecimiento*

Esta iniciativa pretende fomentar el papel de la mujer en la iniciativa empresarial sobre todo pero no únicamente, en el marco de un crecimiento sostenible en Europa.

Fecha de registro: 10/6/2013.

Plazo hasta: 10/6/2014.

(15) *Enseñar para los jóvenes. Ascender a Erasmus 2.0*

Fomentar que titulados universitarios se desplacen a zonas deprimidas de los territorios UE para dedicarse a la enseñanza y fomentar el espíritu de solidaridad europeo.

Fecha de registro: 17/6/2013.

Plazo hasta: 17/6/2014.

7.3 OBSOLETAS

Pese a llevar poco tiempo funcionando, ya existen iniciativas que han quedado obsoletas debido a la voluntad autónoma de los organizadores de retirar la propuesta.

Hasta Junio de 2013, ninguna iniciativa había decaído no por un apoyo insuficiente sino por la retirada de los organizadores. Esto es lógico ya que las primeras iniciativas son todavía muy jóvenes y en muchas de ellas aún no ha expirado el plazo de recolección de firmas. En cambio, para abril de 2014, algunas de ellas ya habían decaído debido a la falta de apoyos.

(1) *Directiva Europea sobre el Bienestar de las Vacas Lecheras*

«La creación de una Directiva Europea para mejorar el bienestar de los 23 millones de vacas lecheras existentes en la UE, crear unas reglas de juego comunes y garantizar unos estándares mínimos que permitan mejoras como las que ya se han conseguido con la legislación relacionada con cerdos y pollos»¹⁷.

Fecha de registro: 10/5/2012.

Plazo hasta: 9/5/2013.

Retirada por los organizadores.

¹⁷ Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000004>, 30 de junio 2013.

(2) *Fin Ecocidio en Europa: Una Iniciativa Ciudadana para dotar de derechos a la Tierra*

Invitaban a la CE a lanzar una iniciativa para prohibir o prevenir el Ecocidio de la extinción y el daño ocasionado a nuestros ecosistemas.

Fecha de registro: 1/10/2012.

Retirada por los organizadores el 21/1/2013.

(3) *Anulación de la libre circulación de personas por Suiza. Kündigung Personenfreizügigkeit Schweiz*

La iniciativa pretende anular el acuerdo de libre circulación a Suiza debido al incumplimiento de una de las partes contratantes (Suiza), de lo acordado entre la UE y la Confederación Helvética.

Fecha de registro: 19/11/2012.

Retirada por los organizadores el 4/2/2013.

En la mayoría de los casos posteriores a junio de 2013 lo que motivó la retirada de las propuestas fue la imposibilidad de conseguir los requisitos establecidos por el Reglamento: particularmente el millón de firmas proveniente de 1/4 de los Estados miembros.

7.4 BALANCE PROVISIONAL

En junio de 2013 había 15 iniciativas presentadas y solo una de ellas, *El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!* (en inglés *Right2Water*) había conseguido reunir un millón de firmas. En cambio, en abril de 2014, dos habían conseguido alcanzar un millón de firmas en 7 Estados miembros.

La primera, relativa al derecho al agua, ya ha conseguido una respuesta positiva de la de la CE, quien ha prometido que lanzará una propuesta legislativa sobre el objetivo de la ICE. La segunda, relativa al derecho a la vida, organizó su audiencia pública en abril y en mayo. La CE emitió una respuesta negativa en mayo de 2014, que pasó desapercibida por la atención mediática centrada en las elecciones europeas. La experiencia demuestra, por ahora, que la ICE es un instrumento que está siendo utilizado. La mayoría de las iniciativas presentadas tienen un marcado carácter social que va más allá de los intereses privados y empresariales. Sin embargo, la sombra de los grupos de interés está tras la mayoría de las propuestas presentadas y, sobre todo, detrás de las dos iniciativas que están siendo analizadas. Esto es importante porque confirma la teoría de que si la ICE quiere salir adelante debe contar con una capa-

ciudad organizativa que, en muchos casos, es también la estructura de los grupos de interés que se hallan detrás de los objetivos planteados por la iniciativa ¹⁸.

Como se afirmaba, en abril de 2014, de las casi 30 ICE propuestas, 15 han conseguido registrarse y solo dos (*Right2Water* y *One of Us*) han conseguido el millón de firmas necesaria. Con todo, en estas iniciativas que sí han conseguido reunir el número de firmas exigido, tuvieron problemas para conseguir que las firmas proviniesen de cinco Estados miembros y no de siete como prevé el Reglamento. Al final, consiguieron el mínimo de firmas requeridas en los siete Estados miembros que establece la normativa. Llama la atención la dificultad práctica de la recogida de firmas, pese a que ésta representa tan solo el 0,2 % de la población europea. Este hecho llama la atención porque el proceso legislativo se centró en la proporción de Estados de donde debería provenir la firma ¹⁹ y, en cambio, poco se refirió a la complejidad en sí de reunir 1 millón de firmas.

Las declaraciones de los organizadores y responsables ²⁰ de la sociedad civil coinciden en que para que la ICE devenga un instrumento efectivo, deberían preverse cambios importantes para su revisión en abril de 2015.

A los problemas de carácter económico, se añaden los problemas propios de la implementación. Desde la entrada en vigor de la ICE, han ido apareciendo problemas de carácter técnico y administrativo que están dificultando la ejecución de la ICE ²¹. Estos problemas, muy específicos, se centran en la poca accesibilidad del software que da acceso a las firmas electrónicas ²², la falta de asistencia técnica prevista por la CE ²³, la complejidad del registro electrónico ²⁴ o, más preocupante, la discriminación de firma. También la falta de asis-

¹⁸ CARSTEN, B., «Die Europäische Bürgerinitiative nimmt Fahrt auf», *Mdmagasin*, Doppelausgabe 4/2013 y 1/2014, disponible en: http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2014-01-15_md-magazin_Carsten_Berg_1_Jahr_EBI.pdf, 3 de febrero 2014.

¹⁹ Carsten Berg, director la Campaña para la ICE y Vicepresidente de Democracy International, dijo: «It's not so easy to get one million signatures. Everyone said it would be easy, but actually it wasn't at all. Only one ECI collected a million, while three collected more than 200,000.». Euractiv, <http://www.euractiv.com/print/specialreport-countdown-eci/civil-society-helpdesk-vital-eur-news-519058>, 4 de julio 2003.

²⁰ A partir de contactos con organizadores y futuros organizadores de la ICE.

²¹ Euractiv, <http://www.euractiv.com/print/specialreport-countdown-eci/civil-society-helpdesk-vital-eur-news-519058>, 4 de julio 2003.

Euractiv, <http://www.euractiv.com/print/specialreport-countdown-eci/eci-day-brussels-civil-society-w-analysis-519059>, 4 de julio 2003.

²² «Not to mention the total lack of functionality and user-friendly approach in the case of ECI Online Collection System provided by the European Commission». GLOGOWSKI, P. y MAURER, A., *op. cit.*, p. 18.

²³ «Regulations should spell out that institutions have responsibilities which should be clarified. That should be to help citizens. Only an independent help desk can do that». VENABLES, T., director del European Citizen Action Service (ECAS). Euractiv, <http://www.euractiv.com/print/specialreport-countdown-eci/civil-society-helpdesk-vital-eur-news-519058>, 4 de julio 2013.

²⁴ «Instead of a public-private decentralised system for online signature collection, we should be more centralised. Working towards European solutions, instead of having to clear everything with seven or eight [national] data protection services. Only one would be better». VENABLES, T., director del Euro-

tencia y un personal adecuado de la CE al cual recurrir en caso de duda están planteando serios problemas de seguridad jurídica.

Entre esos problemas de implementación, lo más grave que se planteó fue la denegación de la firma por parte de algunos países a aquellos ciudadanos que siéndolo de un Estado miembro no pueden ejercer su derecho por no residir en el país del que sí son nacionales. Gerald Häfner, diputado de los Verdes, cifró la cantidad de los afectados en unos 11 millones de ciudadanos europeos²⁵ (10 millones según otros)²⁶. No solo eso, el diputado alemán también se queja de que algunos Estados miembros se niegan a extender el plazo de recogida de firmas en el caso de que haya habido problemas ajenos a la organización²⁷.

A estos problemas legales se añaden los técnicos. Los problemas técnicos se refieren sobre todo a las limitaciones que está teniendo el software abierto dispuesto por la CE. Poco desarrollado, no está respondiendo a las expectativas del registro electrónico o a la falta de la centralización del sistema de recogida de firmas²⁸.

Además de estos problemas legales y técnicos, se encuentra la política de privacidad de la protección de datos. Uno de los problemas en los que se incurre es la dispersión del control: cada autoridad nacional de los 28 Estados miembros debe examinar si las peticiones son conformes a los criterios de reglas de privacidad que ofrecen las normativas de protección de datos. A esta dificultad, se añaden los requisitos identificativos y, al respecto, se ha señalado que si en la firma algunos Estados miembros no requieren el documento nacional de identidad para firmar, esto significa que todos podrían hacerlo²⁹.

Por este motivo, Gerald Häfner, coponente del informe sobre la ICE en el pleno de abril de 2013, presentó una serie de preguntas dirigidas a la CE y al Consejo que pretendían dilucidar las soluciones de ambas instituciones a los problemas técnico-administrativos que están limitando el ejercicio de los

pean Citizen Action Service (ECAS). Euractiv, <http://www.euractiv.com/print/specialreport-countdown-eci/civil-society-helpdesk-vital-eur-news-519058>, 4 de julio 2013.

²⁵ Questions to the Commission and the Council on the lessons learnt from one year experience with the implementation of the European Citizens' Initiative. Explanatory statement. Gerald Häfner. Bruselas, 21 de marzo de 2013.

Citizens-initiative, <http://www.citizens-initiative.eu/?p=1578>, 9 de abril 2013.

²⁶ KAUFMANN, B., *The European Citizens Initiative*, op. cit., p. 57.

²⁷ Discurso Gerald Häfner en la plenaria de abril, jueves 18 de abril de 2013.

²⁸ «Alliance building and less bureaucracy is vital. We need big NGOs and a large number of citizens with a proper helpdesk». LECLERQ, C., cofundador de Initiative.eu e investigador de EurActiv. Euractiv, <http://www.euractiv.com/print/specialreport-countdown-eci/civil-society-helpdesk-vital-eur-news-519058>, 6 de julio 2013.

²⁹ «Tear down restrictions, like data requirements, tear down this wall of barriers. We have to be careful not to lose momentum and extend the time period in which we can collect signatures to 24 months, not 18. On data requirements, nine member states have allowed not to require ID numbers. If they can do it, everyone can.». CARSTEN, B., Euractiv, <http://www.euractiv.com/print/specialreport-countdown-eci/civil-society-helpdesk-vital-eur-news-519058>, 6 de julio 2013.

derechos de la ciudadanía. La CE se quejó de que, efectivamente, no había medios suficientes para completar la ejecución mientras que el Consejo se refirió a los inevitables recortes sufridos por la crisis. Por su parte, el Parlamento Europeo criticó a la CE y al Consejo por la falta de recursos y de medios así como la ausencia de la publicidad de la norma. No existen ni suficientes recursos económicos ni capital humano para cubrir la demanda que requiere el despliegue de un instrumento de la envergadura de la ICE. El personal comunitario para poder atender las dudas de los ciudadanos, para publicitar la norma, debe recibir una formación previa y tener a disposición unos recursos técnicos de los que actualmente no dispone. Al Consejo se le exigió que los Estados miembros consideraran unificar los requisitos de escrutinio de las firmas para así eliminar la inseguridad jurídica que esto ocasiona así como asegurar la participación de los nacionales independientemente de su lugar de residencia.

Como se ha recogido en párrafos precedentes, la primera ICE en recabar todos los apoyos necesarios (no solo el millón de firmas, sino también el mínimo necesario de cada país) fue la iniciativa ciudadana *Right2Water*³⁰. El objetivo de la iniciativa es hacer del agua potable un derecho universal. Los organizadores no tuvieron problemas en encontrar apoyo en Alemania o Austria, donde son empresas de propiedad pública quienes dispensan el servicio de aguas, considerado un bien público. El recelo levantado por una posible privatización de la distribución municipal de las aguas ha variado según el Estado miembro, pero al final consiguieron reunir las firmas necesarias por cada territorio: Austria, Bélgica, Finlandia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Luxemburgo, Holanda, Eslovaquia, Eslovenia, España. En total ha conseguido reunir más de millón y medio de firmas (1,659.543)³¹. Entre los meses de febrero y marzo de 2014 (la CE tiene 3 meses normativamente para dar respuesta) la CE se reunió con los organizadores y se organizó la primera audiencia pública en el PE. Posteriormente, la CE se pronunció sobre la viabilidad de la iniciativa y de forma razonada adoptó su posición: la CE propondrá una futura regulación sobre el tratamiento y el acceso al agua. Cualquiera que sea su posición final, la CE adoptará una comunicación colegiada; esto es aprobada por el Colegio de Comisarios³². En ella se recogió la decisión formal de dar curso

³⁰ Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/answer>, 23 enero 2014.

³¹ *Ibid.*

³² Comisión Europea, Press release, «Time's up for supporters of the first European Citizen's Initiatives-what happens next!», 31 de octubre, disponible en: <http://europa.eu/rapid/midday-express-23-12-2013.htm>, 23 de enero 2014.

a la iniciativa, pese a no estar obligada e iniciar una incursión legislativa ordinaria, lanzando una propuesta al PE y al Consejo.

En este periodo de tres meses, durante los cuales la CE debe cavilar su decisión, tiene lugar, además de las reuniones entre CE y organizadores de la ICE, la organización de la audiencia pública. Esta primera se organizó el 17 de febrero de 2014³³, en el PE, con la presencia de organizadores, miembros de otras instituciones, medios de comunicación aunque bajo petición, está abierta también al público general. Como quedó detallado en las normas de procedimiento del PE, la audiencia es presidida por la comisión afectada por la competencia, en este caso la comisión de mercado Interior y protección del Consumidor (IMCO) y la comisión de Desarrollo (DEVE), además de la comisión responsable permanente de la organización de las audiencias: la comisión de Peticiones (PETI). En la audiencia, hubo un intercambio de puntos de vista entre los organizadores y los representantes de las instituciones, así como ciudadanos interesados (a título individual vinieron pocos, la mayor parte asistió en nombre de asociaciones y grupos de interés). La reunión se desarrolló sin grandes novedades, pese a la atracción mediática que supuso ser la primera audiencia organizada.

En enero de 2014, además de la iniciativa del derecho al agua, *One of Us* y *Stop Vivisection*³⁴ habían conseguido reunir un millón de firmas. La primera sobre el derecho a la vida del «no nacido» evitando la destrucción de embriones humanos y la segunda sobre la interdicción de experimentar con animales. La CE parece haber recibido con valentía las propuestas³⁵. Tras certificar la veracidad de las firmas, la CE tiene entonces un plazo de tres meses para iniciar contactos con los organizadores y adoptar un comunicado al respecto. El mismo proceso que ya ha iniciado *Right2Water*. La respuesta a la ICE de *One of us* por parte de la CE tuvo lugar el 28 de mayo³⁶: «*El Ejecutivo comunitario ha anunciado este miércoles que rechaza presentar una propuesta legislativa en defensa del embrión porque los Gobiernos europeos y la Eurocámara han aprobado una política sobre este asunto «muy recientemente» y tras determinar que el marco financiero acordado recien-*

³³ Citizens-initiative, <http://www.citizens-initiative.eu/>, 27 de enero 2014.

³⁴ Comisión Europea, Press release, «Time's up for supporters of the first European Citizen's Initiatives- what happens next?», *op. cit.*

³⁵ El Vicepresidente Maroš Šefčovič dijo que: «*I am greatly encouraged by the fact that three such diverse ECIs may have passed the threshold of success. It proves that this very ambitious and unique experiment in transnational participatory democracy has captured the imagination of people across Europe*». *Ibid.*

³⁶ Comisión Europea, Comunicación sobre la Iniciativa Ciudadana Europea «One of us», Brussels, COM(2014) 355 final, 28 de mayo 2014.

temente «es el apropiado». «Hemos deliberado con los promotores de esta Iniciativa Ciudadana y prestado toda nuestra atención a su sugerencia. Sin embargo, los Estados miembros y el Parlamento Europeo han acordado proseguir la financiación de la investigación en este ámbito por una razón», *ha justificado la comisaria de Investigación y Ciencia, Máire Geoghegan-Quinn*³⁷.

Pese al éxito de público y de eco mediático de la audiencia pública que tuvo lugar en abril de 2014, la CE consideró que no se cumplían los criterios para presentar una iniciativa ciudadana sobre la temática requerida. Esto confirma dos enunciados que se han ido desarrollando a lo largo de este estudio. Por una parte, que el grado de conflictividad eleva el interés del ciudadano y de los representantes de las instituciones. La iniciativa *One of Us* ha sido capaz de generar más atención ciudadana (pese a continuar siendo escasa) por su carácter polémico, además de haber obligado a la CE a pronunciarse sobre un tema polémico. Por otra parte, que la CE tiene la última decisión sobre la evolución de la ICE. Pese a reunir los requisitos impuestos por el Reglamento, al final, la CE es quien decide dar trámite a la propuesta o rechazarla. En esta segunda ICE presentada, la oposición del ejecutivo comunitario demostró que la conveniencia técnica y política de la propuesta prima sobre la voluntad ciudadana.

Los resultados de la experiencia empírica influirán sin duda para la revisión del Reglamento de la ICE que tendrá lugar a finales de marzo de 2015. Es una de las primeras tareas de la nueva CE surgida de las elecciones de mayo 2014.

7.5 POSIBLES REFORMAS DE CARA A UNA PRÓXIMA REVISIÓN

Con vistas a la revisión de 2015, ya se han suscitado algunas de las cuestiones que deberían reformarse de cara a un mejor funcionamiento de la ICE: se pretende una ICE más inclusiva, más sencilla, más abarcable, más maleable y más funcional.

A continuación se destacan algunas de las propuestas para la posible mejora del rendimiento de la ICE:

7.5.1 Medidas informativas o de apoyo directo a los organizadores

– Establecer una Mesa de apoyo y ayuda al ciudadano (*Help-desk* o *One-stop-shop*) que sea independiente y no dependa de la CE³⁸. En este sen-

³⁷ Europa Press, «Bruselas rechaza una iniciativa ciudadana para defender la vida del embrión», 28 de mayo 2014.

³⁸ KARATZIA, A., *op. cit.*, pp. 2-3.

tido, se pide la creación de un *Help-desk* de la sociedad civil exclusivo e independiente. Este centro de apoyo e información debería tener una atención más personalizada capaz de asesorar legalmente a los organizadores³⁹. Esto facilitaría además, la respuesta a las dudas de los organizadores que con frecuencia se han lamentado de la falta de respuesta por las autoridades.

- Más esfuerzos comunicativos de las instituciones europeas y los Estados miembros para promocionar la ICE. Como se ha citado anteriormente, pocos ciudadanos están al corriente de este mecanismo y su intención de participar es aún menor. También entre los mismos organizadores, hace falta mejorar el apoyo al intercambio de informaciones y mejorar la comunicación⁴⁰.

- Más transparencia en el proceso de decisión. Sobre todo, en la toma de decisión de la CE a partir del momento en que la ICE ha sido depositada con el aval del millón de firmas. ¿Qué sucede en la CE desde la entrega de la ICE con el millón de firmas hasta que se comunica la decisión colegiada?

- Asegurar un estatus legal al comité organizativo que ahora mismo no existe. Con la ausencia de disposiciones jurídicas el comité organizativo está desamparado ante el vacío legal respecto a sus actividades. La cuestión ya fue elevada durante el proceso legislativo en el PE. ¿Quién se responsabiliza de los actos llevados a cabo por el comité organizativo de la ICE o, en su defecto, por las actividades derivadas de la organización de una ICE?

7.5.2 Medidas técnicas

- Internacionalización de un servidor de la recogida de firmas electrónica así como facilitar el acceso a la firma electrónica⁴¹. Hasta la fecha y, sobre todo el periodo inicial, han existido numerosos problemas técnicos.

- Una página web accesible. Debido a los múltiples encontrados por los usuarios se propone un sistema que sea compatible con las necesidades de los discapacitados, un sistema que no se bloquee ante la afluencia de usuarios, que facilite la conexión del sistema con los medios de comunicación, que se adapte la página a los teléfonos inteligentes, etc⁴².

³⁹ Seminario de 19 de marzo 2013 sobre ICE: «European Citizens' Initiatives (ECIs): A case for orientation or re-orientation?», disponible en: www.ecas-citizens.eu, 3 de febrero 2014.

⁴⁰ BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, *op. cit.*, pp. 20-27.

⁴¹ BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, *op. cit.*, pp. 20-27.

⁴² BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, *European Citizens Initiative- First lessons of implementation*, Directorate General for Internal policies, European Parliament, May 2014, pp. 33-34.

– Sobre el sistema de recogida de firmas se ha considerado que los datos requeridos son excesivos y algunos innecesarios. Esto es cuanto más significativo desde que *European Citizen Action Service*⁴³ reveló mediante una encuesta que el 75,6% de los encuestados estaban dispuestos a dar sus nombres, dirección y fecha de nacimiento; pero aún el 66,2% se resisten a dar también sus números nacionales de identidad. Esto dificulta, sin duda, la recogida de firmas. De hecho, desde la entrada en vigor, algunos Estados Miembros ya han reducido esos requisitos recogidos en el anexo III del Reglamento. Además, algunas de esas situaciones llegan al absurdo, ya que los requisitos en la recogida de datos excluye la participación de algunos residentes nacionales de otros estados miembros. Eso sucede con ciudadanos de Reino Unido o Irlanda residentes en Países como Austria o Portugal⁴⁴. Se calcula que unos 10 millones de ciudadanos europeos no podrán firmar en las iniciativas que se presenten en sus países de residencia⁴⁵: por ejemplo, el sistema británico solo reconoce la posibilidad de firma a los británicos que viven en una circunscripción local británica, por lo que todos aquellos que no lo hagan quedan excluidos *de iure*. En Austria también existen problemas: no pueden tomar parte en una iniciativa aquellos ciudadanos que no posean un carnet de identidad o un pasaporte. Esto es cuanto más llamativo, visto que en el país alpino no es obligatorio la posesión de un carnet de identidad.

– Cierta confusión existente todavía entre las Autoridades nacionales en la fase de control y verificación de las firmas así como en la extensión de los certificados acreditativos. El hecho además, de que sea un control nacional, multiplica los problemas organizativos de la ICE. Se pide una mayor homogeneización.

7.5.3 Medidas jurídicas

– Crear un sistema de recolección de firmas homogéneo en toda la Unión respetando la protección de datos⁴⁶. Mientras en Luxemburgo pedían hasta el número de la seguridad social, en Polonia solo pedían la fecha de nacimiento⁴⁷. Además, se ha sugerido que se elimine la obligatoriedad de un

⁴³ «EU citizens strongly dissatisfied with the personal data requirement in the Citizens Initiative draft regulation, survey reveals». ECAS report <http://www.citizens-initiative.eu/?p=395>, 3 de febrero 2014.

⁴⁴ Citizens-initiative, <http://www.citizens-initiative.eu/?p=2228#more-2228>, *op. cit.*

⁴⁵ KAUFMANN, B., *The European Citizens Initiative*, *op. cit.*, p. 57.

⁴⁶ KAUFMANN, B., *The European Citizens Initiative*, *op. cit.*, p. 57.

⁴⁷ Citizens-initiative, <http://www.citizens-initiative.eu/?p=2228#more-2228>, 23 de enero 2014.

documento identificativo para poder firmar ya que se asegura que el 80% de los potenciales firmantes rechazan participar para evitar dar el número identificativo⁴⁸.

– Ligado con lo anterior, hacer el procedimiento de registro más sencillo. Casi la mitad de las propuestas de iniciativas han sido declaradas inadmisibles⁴⁹.

– Extender el periodo de recogida de firmas. 18 meses, defendida originalmente por el PE y otras organizaciones, podrían facilitar la colección de los apoyos de la ciudadanía y garantizar una mayor tasa de ICE exitosas.

– Los organizadores deberían poder, en un plazo de dos meses desde que la CE registra la iniciativa, escoger el día del inicio de la recogida de firmas ya que, en muchos casos, el día de la aceptación, los organizadores de la propuesta no están aún preparados⁵⁰.

– Extensión de la participación vertical y horizontal. Se ha propuesto también que la participación se haga extensiva a los ciudadanos de 16 años, como ya sucede en Austria y que no ha supuesto ninguna conmoción electoral. La extensión de la participación no solo debería hacerse de manera vertical (por edad) sino también horizontal (por extensión de la población): los residentes en los Estados miembros independientemente de su nacionalidad deberían poder tener el derecho de votar si se quiere hacer de la ICE un instrumento auténticamente ciudadano y verdaderamente europeo.

– Sería necesario desde un punto de jurídico añadir el reconocimiento de la unidad material en el Reglamento. Asegurarse que el apoyo de un ciudadano a una iniciativa no compromete su compromiso a otro contenido incluido de la propuesta que deliberadamente no comparte.

– Añadir criterios para la limitación material. La experiencia parece señalar que convendría establecer algún tipo de limitación material; como por ejemplo, impedir la presentación de una ICE si ésta se basa en una reglamentación aprobada recientemente.

– Aclarar el alcance normativo de la ICE ya que existen dudas sobre la posibilidad de que una ICE pueda proponer enmiendas al derecho primario. Esto, sin embargo, hace prever una complicada modificación del art. 11 apartado 4 que podría evitarse aclarándose el alcance en la regulación secundaria.

⁴⁸ ECI that works, <http://ecithatworks.org/wp-content/uploads/2014/03/An-ECI-That-Works-Lessons-And-Recommendations.pdf>, 20 de noviembre 2014.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, *op. cit.*, p. 42.

– La CE debe tomar en serio las ICE que han resultado exitosas⁵¹. Existe una cierta sensación entre los organizadores de que el ejecutivo comunitario no da viabilidad a las propuestas que han reunido los requisitos exigidos. De hecho, se critica la incertidumbre que desprende tanto la aprobación como rechazo de una ICE ya que no queda claro qué va a pasar con ellas⁵². De ahí que aquí propongamos la creación de nuevos instrumentos para gestionar a las ICE que, habiendo tenido un número significativo de apoyos (un millón), no han cumplido los requisitos para ser aceptadas.

– *Grosso modo*, haría falta una revisión del Reglamento del PE relativo a la organización de las audiencias para dotar de mayor detalle y reducir la inseguridad jurídica. Por ejemplo, podría apuntarse que los organizadores serán reembolsados por los gastos de participación en las audiencias o también podría describirse con mayor precisión el desarrollo de las mismas.

7.5.4 Medidas financieras

– Más ayuda con la traducción, la cual resulta costosa en términos de tiempo y dinero⁵³. De ahí que la CE debería comprometerse con sus servicios para traducir las iniciativas.

– Reducir los problemas de transparencia. No solo en cuanto al proceso de toma de decisión sino también en cuanto a las fuentes de financiación y la cantidad máxima de donaciones. Llama la atención que la declaración de donaciones solo se deba hacer al inicio de la ICE, cuando se deposita la ICE con el millón de firmas (anexo II), y no en todo el proceso de campaña posterior. Además, esa obligación jurídica solo se ejerce sobre la financiación, ya que el Reglamento no se pronuncia sobre la necesidad de revelar qué organizaciones están apoyando una determinada propuesta de ICE. Considerando los recursos que son necesarios para llevar a cabo una ICE, es fundamental, hasta hoy, utilizar un soporte de redes organizativas transnacionales que apoyen el curso de la ICE. Si esto es así se está desvir-

⁵¹ ECI that works, <http://ecithatworks.org/wp-content/uploads/2014/03/An-ECI-That-Works-Lessons-And-Recommendations.pdf>, 20 de noviembre 2014, *op. cit.*

⁵² BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, *European Citizens Initiative- First lessons of implementation*, *op. cit.*, pp. 49.

⁵³ SÁNCHEZ CANTELLAS, P., en: «EU citizens strongly dissatisfied with the personal data requirement in the Citizens Initiative draft regulation, survey reveals», ECAS report, *op. cit.*

tuando la centralidad que tiene el ciudadano en todo este proceso⁵⁴ y la ICE como el reflejo de la voluntad ciudadana agregada y no el interés particular de grupos de interés.

– Relativo a la falta de transparencia y financiación, hace falta prevenir la posibilidad de una financiación pública con el objetivo de crear menos dependencia del sector privado y convertir a la ICE en un verdadero instrumento de igualdad de los ciudadanos. La ICE depende excesivamente de la financiación privada. Como afirma Carsten «*The two successful ECIs which participated, Right2Water and One of Us, both had large organisations and very important supporters behind them (such as the labour unions or the pope) it runs the danger of becoming just another tool for the big lobby groups and civil society organisations which have the resources to undertake a proper marketing campaign*»⁵⁵. Respecto a la transparencia de la financiación, la CE podría proceder a hacer controles esporádicos a los organizaciones⁵⁶.

En general, los expertos⁵⁷ y organizaciones han expresado la necesidad de modificar la ICE en una próxima revisión (2015) en aras de una ICE verdaderamente abierta al público. La misma CE ha declarado que le gustaría hacer de la ICE un instrumento menos jurídico y más práctico⁵⁸. Sin especificar cómo, el Vicepresidente de la CE, Timmermans, ha destacado que le gustaría dar un mayor impulso a la ICE. Y es que la experiencia hasta la fecha ha servido también para poner de relieve las dificultades que tienen los ciudadanos para ejercer este nuevo derecho que es la ICE.

Con todo, se plantea aquí la siguiente reflexión de fondo. Al final, las modificaciones en el Reglamento que se puedan producir para mejorar el funcionamiento de la ICE constituyen soluciones puntuales a un problema más profundo. La superación de problemas organizativos no contradice la hipótesis de este estudio y es que la infrutilización de la ICE y la poca influencia de ésta no responde tanto a cuestiones de impedimento técnico como a una cultura política y de naturaleza humana.

⁵⁴ KRBEK, R., «Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem», *Integration* 1. 2012, pp. 35-50, en: GLOGLOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 24.

⁵⁵ CARSTEN, B., *op. cit.*

⁵⁶ BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, *op. cit.*, p. 55

⁵⁷ KARATZIA, A., *op. cit.*

⁵⁸ TIMMERMANS en la audiencia organizada en el Parlamento Europeo sobre las prioridades constitucionales de la nueva Comisión, el 7 de octubre de 2014.

7.6 EL PROCEDIMIENTO DE LA ICE: ANÁLISIS EMPÍRICO

Previamente, en otras secciones de este trabajo, se han detallado los puntos recogidos en el Reglamento y se han analizado las disposiciones normativas artículo por artículo. Sin embargo, poco se ha dicho del procedimiento en sí sobre el terreno. Con el objetivo de analizar la experiencia empírica, se muestra en las siguientes líneas el curso que debe seguir la ICE hasta su compleción. Este apartado se refiere brevemente por escrito a cada una de las fases. Sin embargo, para ejemplificar mejor el conjunto del procedimiento se ha recurrido a un gráfico (Gráfico 10) mediante el cual se puede obtener una visión más general de las fases de la iniciativa.

A continuación se expone un gráfico del procedimiento formal que deberá seguir la ICE desde su presentación hasta la conclusión del proceso. Aquí se ha decidido dividir el procedimiento en cinco fases (A-E). Pero esta decisión es arbitraria y se ha hecho por motivos de claridad. Pero no es la única clasificación que puede establecerse. Otras pueden ser perfectamente válidas⁵⁹. Cada apartado contiene entre dos y tres subprocedimientos que deben culminarse para poder acceder a la siguiente fase. Aquí se ofrece esta clasificación de fases en las que se destaca el tiempo que necesita una iniciativa desde su registro hasta la aceptación o rechazo de la propuesta legislativa por parte de la CE y las posibles alternativas tras una comunicación negativa.

Se trata de un periodo de tiempo que dura, como mínimo, 20 meses⁶⁰: 2 meses para el registro de la iniciativa, 12 meses para recoger el millón de firmas, 3 meses más para verificar y autenticarlas y 3 meses para que la CE emita la comunicación formal. Esta suma de periodos formales no incluye el tiempo «informal»: la concepción de la idea, el periodo necesario para la formalización de la propuesta, la búsqueda de información y asesoramiento, entablar contactos con organizadores de otros países. La preparación que exige con frecuencia más tiempo a veces que el curso formal del registro.

Este periodo computado no incluye los recursos ni el tiempo que la CE necesitará para que, una vez aceptada la iniciativa legislativa, presente la propuesta definitiva que deberá ser regulada según el procedimiento legislativo previsto por los Tratados.

Se espera que la primera ICE entre en vigor en forma de normativa de la UE de aquí a un par de años (teniendo en cuenta todo el proceso legislativo, el

⁵⁹ Citizenhouse, http://www.citizenhouse.eu/index.php?option=com_eci&Itemid=174&lang=en, 24 de enero 2014.

GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 15

⁶⁰ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 24.

cual incluye la negociación entre instituciones, la publicación y la entrada en vigor de la normativa).

7.6.1 Registro de la iniciativa (A)

A.1. Se registra la iniciativa siguiendo los requisitos expuestos en el anexo II y las condiciones del artículo 4 del Reglamento entre las cuales es necesario respetar los valores de la Unión (art. 2 TUE).

A.2. Certificación del sistema de recogidas de firmas electrónico.

A.3. La CE tiene dos meses para registrar la propuesta de ICE y mandar una confirmación a los organizadores. A partir de ahí, el tiempo empieza a contar para la recogida de firmas.

Una vez se ha concebido la idea de presentar una ICE y se ha reunido la logística necesaria para llevar a cabo una empresa de tal magnitud, empieza el primer paso recogido en el Reglamento: el Registro de una propuesta de ICE. Esta primera fase (A) tiene como objetivo dar de alta a la ICE para poder empezar a recolectar las firmas. Para ello, la iniciativa presentada a la CE debe cumplir con los formalismos exigidos por el Reglamento en el anexo II así como con los requisitos del art. 4 del Reglamento: que una iniciativa no sea manifiestamente frívola, que se halle dentro de las competencias legislativas de la CE y que respete los valores de la Unión.

Tras la cumplimentación de estos requisitos, la CE certificará el sistema de recogidas de firmas online (A.2). Tras la aceptación de este punto, la CE tiene dos meses para registrar la propuesta de la ICE. Posterior al registro, la CE manda una confirmación al comité organizador (A.3): a partir de ese momento, las firmas pueden empezar a recogerse (B) y empieza a contar el periodo de colección de apoyos.

7.6.2 Recogida de firmas (B)

B.1. Los organizadores disponen de 12 meses para recoger las firmas.

B.2. Verificación y certificación de las firmas por parte de las autoridades nacionales (3 meses).

El periodo de recogida de firmas (B.1) fue precisamente, uno de los elementos que más se discutió durante las negociaciones. Fue fijado en 12 meses que es el tiempo del que disponen los organizadores para recoger los apoyos

(un millón de firmas) provenientes de 7 Estados miembros distintos (con un mínimo por cada Estado). Las firmas pueden recogerse físicamente o electrónicamente; de ahí la necesidad que tiene la CE en la fase A.2 de certificar el sistema de firmas online.

Una vez se han alcanzado las firmas necesarias dentro del periodo anual, las iniciativas que no han alcanzado los apoyos o que han sido retiradas por los organizadores decaen y devienen obsoletas. Para activar esos proyectos de iniciativas, se deberá reiniciar todo el proceso. Las ICE que no han obtenido las firmas necesarias pueden ser objeto de un tratamiento especial por la comisión de Peticiones⁶¹.

En cambio, si se han obtenido los apoyos necesarios, las firmas deben ser verificadas por las autoridades nacionales (B.2), no más tarde de tres meses. Tras este periodo de control, los centros nacionales expedirán una certificación que autentifique la veracidad de los apoyos. Los organizadores presentarán el certificado a la CE.

7.6.3 Con 1 millón de firmas (C)

C.1. Con los certificados los organizadores presentan la propuesta a la ICE.

C.2. La CE tiene 3 meses para reunirse con los organizadores y preparar una comunicación.

C.3. Durante esos 3 meses se organiza la audiencia pública en el PE.

Tras la autenticación de las firmas y la presentación de los certificados nacionales de conformidad ante la CE, la ICE se entrega al ejecutivo comunitario (C.1). A partir de ese momento, la CE cuenta con un periodo de tres meses para analizar la ICE y decidir el contenido de una futura comunicación, la cual dirimirá sobre el futuro del proyecto (C.2). Para tomar esa decisión final, la CE aprovecha esos tres meses para reunirse con las partes especialmente, particularmente con los organizadores.

Paralelamente a esos contactos con el ejecutivo, se organiza en el PE la audiencia pública que dará la oportunidad a los organizadores de presentar su iniciativa en la eurocámara (C.3). Las audiencias están organizadas por la co-

⁶¹ Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Informe sobre la modificación del Reglamento del Parlamento Europeo en lo que se refiere a la aplicación de la iniciativa ciudadana europea, *op. cit.*

misión competente (pueden ser varias) y, en cualquier caso, siempre por la comisión de Peticiones. Estas audiencias son abiertas al gran público.

7.6.4 **Comunicación de la CE (D)**

- D.1. Comunicación positiva
- D.2. Comunicación negativa

Al final del trimestre, tras la presentación de la ICE ante el ejecutivo comunitario, la CE debe dar una respuesta colegiada sobre su decisión. Puede dar una comunicación positiva (D.1), como ya ha sucedido con la iniciativa *Right2Water*, mediante el anuncio de un futuro lanzamiento de propuesta legislativa. Pero la CE, también puede expedir una comunicación negativa (D.2) en la que se arguya que pese a los esfuerzos y el interés mostrado por los ciudadanos, finalmente la CE, por motivos técnicos o políticos, decide no continuar con la propuesta en el plano legislativo (*One of Use, TTIP*). Esta última posición pone a la CE en una situación violenta, ya que políticamente es difícil hacer caso omiso al clamor de más de un millón de ciudadanos europeos. Con todo, la motivación de la CE puede ser solo política sin necesidad de recurrir a fundamentos jurídicos. Esta decisión política de la CE debería ser, en cualquier caso, motivada.

7.6.5 **Opciones tras una comunicación negativa (E)**

- E.1. Recurso vía legal: empezar de nuevo.
- E.2. Recurso vía política: PE.

Una comunicación negativa por parte de la comisión no tiene por qué significar la muerte de una iniciativa. Existe la posibilidad de reiniciar de nuevo todo el procedimiento (E.1) ya que en el Reglamento no se recoge ninguna prohibición o restricción temporal durante la cual no pueda presentarse una iniciativa. El reinicio de la vía legal exigiría sin embargo, una mejor logística o un contexto sociopolítico más favorable que ayuden a disponer de manera diferente. Otrora, el resultado correría el riesgo de ser el mismo.

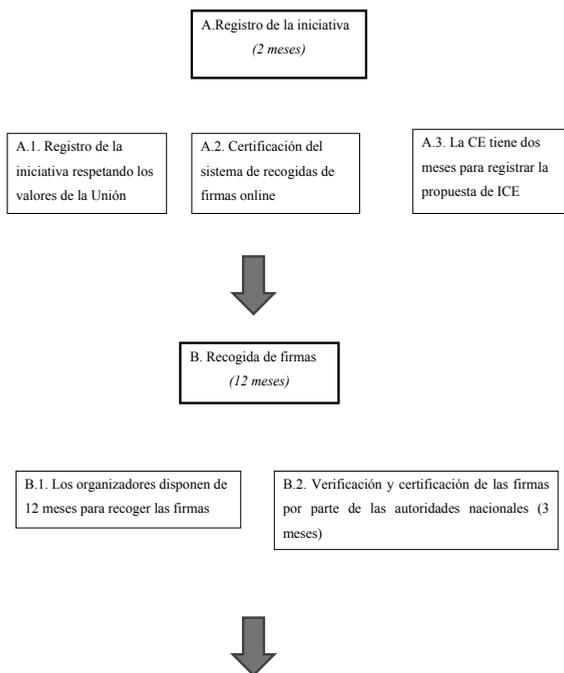
Por otra parte, está el recurso mediante la vía parlamentaria (E.2). El Parlamento puede hacer cuatro cosas. En primer lugar, puede reclamar la presencia del comisario competente para que dé explicaciones en la comisión parlamentaria. En segundo lugar, el PE puede elaborar un informe de iniciativa que verse sobre el contenido de la ICE no aceptada. En tercer lugar, el PE pue-

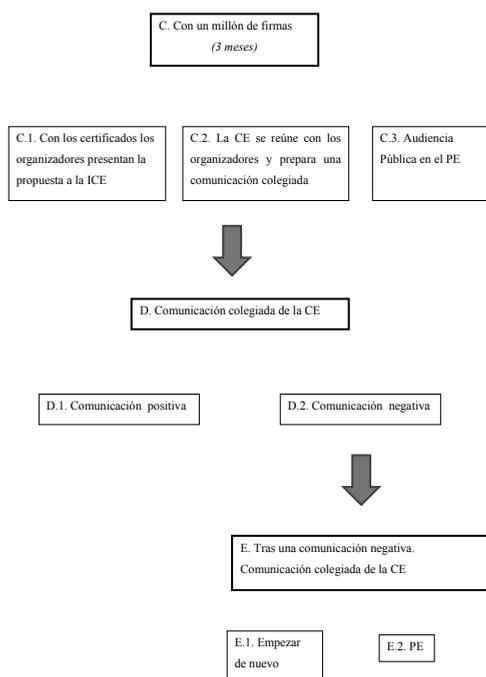
de hacer uso de su poder de iniciativa reconocido en el art. 225 del TFUE. Este poder de iniciativa del PE es muy limitado porque la CE puede rechazar la petición parlamentaria con una simple motivación de razones, como por otra parte le sucede a la ICE. Sin embargo, es difícil que no solo a un millón de ciudadanos sino también al PE, la CE pueda decir que no. La presión política sería enorme como para decidir no tomar medidas. En cuarto lugar, y finalmente, para forzar a la CE a presentar una propuesta legislativa, el PE siempre puede prever un debate en la sesión plenaria con una resolución al final en la que los diputados debatan con los servicios de la CE, así como con el comisario invitado, las razones de su rechazo.

En el siguiente cuadro se muestra gráficamente el procedimiento que aquí se ha descrito. Por fases, de la A-E, desde el registro de la ICE hasta la comunicación, positiva o negativa, de la CE se expone la explicación a partir del siguiente mapa conceptual.

GRÁFICO 10

Fases de la Iniciativa Ciudadana Europea





7.7 PROCEDIMIENTO DE PRESENTACIÓN Y TRAMITACIÓN DE UNA ICE: LA PRÁCTICA DE LOS ORGANIZADORES

Previamente, en el apartado relativo a las disposiciones del Reglamento se ha analizado paso a paso el procedimiento que debe seguirse según la normativa para conseguir presentar una ICE. La mención de cada fase se ha hecho a partir de las disposiciones legales que se recogieron en el Reglamento. Sin embargo, existe la parte informal que concierne a la parte organizativa del comité organizador que podría explicar por ejemplo, por qué a estas alturas algunas propuestas de iniciativas ciudadanas han quedado obsoletas, se han retirado o han decaído. A lo largo de ese recorrido, se han puesto de manifiesto dificultades varias que deben tenerse en cuenta a la hora de impulsar una ICE que no se adscriben solo al marco legal sino que tienen que ver, y mucho, con las practicidadades que supone la vida real y el día a día de la organización de una ICE.

Con el fin de facilitar la labor de los ciudadanos que desean iniciar una ICE, *Direct Democracy* junto a otras organizaciones (la Alianza de los Verdes

por Europea, *Initiative and Referendum Institute Europe* y *Green European Foundation*) han creado una Guía de Bolsillo para la Iniciativa Ciudadana Europea que se puede encontrar en la siguiente página de internet: <http://gef.eu/publication/european-citizens-initiative-updated-edition/>⁶². Se trata de una guía accesible y gratuita, más allá de los canales formales de información ofrecidos por la CE, que subraya las anomalías y dificultades que pueden sufrirse al intentar llevar a cabo una ICE. La información es muy completa porque no informa solo de los requisitos formales, sino que también ofrece la información sobre las características informales que la reglamentación no dilucida. A continuación se citan ordinalmente los puntos⁶³ más importantes que deben tener en cuenta los organizadores si desean llevar a cabo una ICE, con la esperanza de que ésta no se quede en el limbo y alcance su fase final de presentación ante la CE:

– Paso 1: Pensar qué idea puede solucionar un problema en Europa. Debe tenerse en cuenta que la problemática debe versar sobre un carácter marcadamente europeo que trascienda las fronteras territoriales.

– Paso 2: Una vez se ha pensado la temática de la ICE, debe recabarse la información sobre las veleidades prácticas y las disposiciones legales (artículos de los Tratados que deben dar cobertura a la presentación de la ICE). Para ello, es conveniente acudir a la página de Internet ofrecida por la CE donde se pueden encontrar las áreas políticas sobre las cuales la CE tiene competencias legislativas (ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences).

– Paso 3: Definir los objetivos. Se debe tener en cuenta el objetivo de una ICE (si es para crear, frenar, impulsar o revisar una legislación), el ámbito de afectación (a qué público va dirigido) y las especificidades de la propuesta que quiere presentarse (el grado de tecnicismo).

– Paso 4: El diseño. Éste es fundamental para la consecución de la ICE. No solo el diseño es importante en el formato de la página web que debe dar la bienvenida a los partidarios de la ICE, sino que también se debe cuidar la redacción, comprensible y accesible a todos, así como la posibilidad de ofrecer la propuesta de ICE en un máximo de idiomas posibles para que la población tenga un mayor acceso a ésta.

– Paso 5: Registro. Es aquí donde funciona la maquinaria legal para tener explicados en los anexos que deben cumplirse para poder seguir adelante con la iniciativa. Sobre los detalles de estos requisitos pueden revisarse los anexos o los apartados relativos a los anexos de este estudio.

⁶² 15 de febrero 2014.

⁶³ KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative*, *op. cit.*, p. 27.

– Paso 6: La recogida de firmas. Es este el punto protagonista de la ICE. Si no consigue recoger un millón de firmas en un año no podrá continuar adelante. Durante esta fase es fundamental el contacto permanente con los organizadores sobre el terreno ya que no debe olvidarse que, más allá de las ventajas que supone la colección de firmas por Internet, al final es la recogida de apoyos en la calle lo que va a suponer la suma del millón de firmas. Para ello, es conveniente la ayuda no solo de los miembros del comité, sino contar también con la infraestructura y el apoyo del capital humano ofrecido por asociaciones u organizaciones.

– Paso 7: El diálogo. La comunicación es uno de los instrumentos más fuertes que pueden sacar adelante la iniciativa. Los contactos transnacionales y la comunicación del ciudadano son fundamentales para lograr el éxito de la ICE. No debe olvidarse que para el éxito de una iniciativa no solo es suficiente la obtención de un millón de firmas sino que también existe un mínimo de firmas por Estado miembro. De nada serviría que se recogiera un millón de firmas si éstas provienen de tan solo dos países. La redistribución en esta fase es fundamental.

– Paso 8: Las certificaciones. Para obtener el visto positivo de las autoridades deben tenerse en cuenta una serie de plazos y de informaciones fundamentales para poder validar las firmas. Al contrario que en muchos Estados miembros, la verificación no se puede ir haciendo a medida que se van recogiendo las firmas. Esto significa que el control de las firmas podrá hacerse por las Autoridades nacionales de una vez y al final. Como la modalidad de revisión (individual o colectiva) depende de cada país, la CE ha establecido un enlace mediante el cual informarse: ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification⁶⁴ de la CE. Por mucho que se reúnan las firmas necesarias, el control es necesario para autorizarlas. Sin el certificado nacional, las firmas no pueden ser aceptadas por la CE.

– Paso 9: La Comunicación de la CE. Si en el paso 7 se mencionaba que el diálogo con las organizaciones, los actores formales e informales y los ciudadanos, es fundamental para sacar adelante esta ICE, el paso noveno consiste en establecer los contactos con los funcionarios y políticos de las instituciones europeas (fundamentalmente de la CE y el PE pero no únicamente). Las relaciones y la capacidad de convicción le darán a la propuesta de la ICE el lugar en la agenda política. También el empeño personal y la capacidad explicativa pueden hacer decantar la balanza hacia una comunicación positiva de la CE.

⁶⁴ KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative*, op. cit., p. 49.

– Paso 10: El balance. Desde un punto de vista de la solidaridad ciudadana, se recomienda que aquellos que hayan impulsado una ICE, sea exitosa o haya fracasado, hagan conocer sus dificultades y avances para una futura revisión de la normativa y una posible mejora de la implementación de la misma. Para ello existen plataformas de retroalimentación de las experiencias⁶⁵. Estas opiniones serán importantes para una futura revisión que tenga lugar en 2015.

7.8 TIPOLOGÍA DE INICIATIVAS PRESENTADAS EN FUNCIÓN DE SU CONTENIDO

Más allá del propósito ulterior de una ICE que es ejercer su influencia, no todas las ICE son iguales ni persiguen el mismo objetivo. A partir de la guía de Kaufmann⁶⁶ sobre cómo iniciar una ICE, distinguimos seis tipos de ICE según contenido temático. No es la única clasificación que puede encontrarse en los anales académicos, pero representa la que consideramos más útil para representar el abanico de posibilidades temáticas que pueden impulsar el proceso de presentación de una ICE.

En primer lugar, las «iniciativas-gas». Estas iniciativas tienen como objetivo impulsar la legislación de la Unión con el objetivo de crear algo nuevo. La dificultad de llevar a cabo estas iniciativas subyace sobre todo en la búsqueda de un marco legal apropiado y en la dificultad de buscar precedentes legislativos. Sin embargo, es también la idea más común que subyace en la mentalidad ciudadana cuando se refieren al voto de una propuesta legislativa popular.

En segundo lugar, las «iniciativas-freno». Estas iniciativas tienen como objetivo frenar o congelar la legislación del momento para que no se avance sobre un área temática. Por ejemplo, la iniciativa planteada por algunas ONG para limitar la introducción de los organismos genéticamente modificados. También se podrían incluir en esta lista las iniciativas relativas a la protección del modelo familiar social actual. Para conseguir el éxito de este tipo de ICE es muy importante escoger el momento de conciencia social para ser capaces de recoger el apoyo de un público, cuyo interés suele ser pasajero.

En tercer lugar, las «iniciativas-válvula». Este tipo de iniciativa pretende mejorar la legislación ya existente sobre una materia. No necesariamente mediante la creación de nuevos elementos pero sí corrigiendo las deficiencias que se suponen a la legislación. El riesgo en el que incurren estas iniciativas suele

⁶⁵ Me refiero a plataformas democráticas y civiles como *Mehr Demokratie*.

⁶⁶ KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative*, *op. cit.*, p. 17.

ser el excesivo detallismo, los tecnicismos y, en consecuencia, su incapacidad para llegar al público general. Por ello, para garantizar el éxito de dichas iniciativas se recomienda simplificar el mensaje que se debe publicitar al gran público. A favor de este tipo de iniciativas, juega el hecho de que ya existe la normativa y que, por lo tanto, la organización se asegura que existe una cierta predisposición de los actores europeos para la admisión de la iniciativa.

En cuarto lugar, las «iniciativas-negociación». El objetivo de este tipo de iniciativas no es, pese a lo que pueda parecer, sacar una ICE adelante con disposiciones legislativas particulares, como pretendería cualquier otro tipo de ICE. El objetivo de una iniciativa-negociación es crear presión social para conseguir un objetivo paralelo. El propósito es engendrar un estado de opinión favorable para conseguir un objetivo secundario que está irreductiblemente ligado al contenido de la propuesta de iniciativa. La ejemplificación de esta definición ofrece una idea más clara. Durante las negociaciones de la *International Telecommunications User Group* (INTUG) con la CE acerca de las condiciones específicas del mercado telefónico (particularmente el servicio itinerante o *roaming*), la INTUG apoyó la ICE sobre las condiciones para un servicio itinerante más justo entre los teléfonos móviles. La ICE tenía el objetivo de promover un estado de opinión y posicionar favorablemente a una sociedad. Con este objetivo primario al presentar la ICE, la INTUG conseguía un segundo objetivo (y el principal): influenciar en las negociaciones que sobre el tema estaban en coloquio en ese momento con el ejecutivo europeo para el desarrollo de la legislación.

En quinto lugar se hallan las «iniciativas-catalistas». El objetivo principal de estas ICE es construir alianzas transnacionales y conseguir adeptos y una red de contactos más allá de las fronteras nacionales. El lanzamiento de una ICE obliga a los organizadores a establecer contactos en diferentes Estados miembros. Esto lleva a algunos de ellos a utilizar la ICE como un instrumento de propaganda por una parte, y por otra, a establecer contactos en distintos puntos del territorio que, posteriormente, puedan utilizarse en beneficio de un objetivo ulterior.

En sexto y último lugar, las «iniciativas-campaña». No completamente desligado del punto anterior, aunque distinta, este tipo de iniciativas utiliza la ICE como una acción en el marco de una campaña de publicidad para dar a conocer un producto, una acción o una persona. Enfocada más como una campaña de máquetin que como un instrumento de democracia directa, este tipo de iniciativas tiene como objetivo ganar espacio mediático y ganar visibilidad entre la ciudadanía. Para este tipo de iniciativas se necesita seguir pautas casi publicitarias con mensajes claros y sencillos que sean fáciles de comunicar al ciudadano para ganarse el espacio público.

En conclusión, la ICE está iniciando lentamente su camino. Desde la entrada en vigor del Reglamento, algunas asunciones teóricas que se habían

aventurado ya han tenido la oportunidad de corroborarse de manera empírica en la breve andadura de la ICE. Todavía es muy pronto para comprobar lo adelantado por este estudio: que pese a un posible éxito inicial, al final la ICE quedará diluida en el entramado instrumental de la UE.

Esta sección ha tenido como objetivo señalar las carencias que la normativa presenta en la práctica y las dificultades prácticas que encuentra la organización para llevar adelante una ICE. El análisis comparado con otros países puede guiar algunas conclusiones, pero no puede suplir el estudio de campo de una ICE que solo con el tiempo confirmará o desmentirá las conclusiones de los aquí mencionados enunciados teóricos.

Y es que, tras el análisis teórico que se había llevado a cabo en los apartados precedentes, se hacía necesario un análisis empírico hasta la fecha para comprobar si los axiomas proyectados se veían corroborados por la experiencia o si eran falacias. Efectivamente, pasado el tiempo del entusiasmo generado por un nuevo mecanismo de democracia directa, pasada la euforia de una sociedad que pedía a gritos un cambio de hacer política, parece que las aguas vuelven a su cauce y la ICE se convierte, como se había avanzado, en un instrumento más, al servicio del ciudadano, pero olvidado por éstos, y ejercido en cambio por unos pocos, en una suerte de paternalismo asociativo. La ICE pierde así el objetivo holístico que la había convertido en un instrumento distinto de sus predecesores. En cambio, la realidad se impone y la ICE pierde fuelle e impacto a medida que pasa el tiempo y así, pocas de entre ellas consiguen el impacto mediático augurado y la movilización ciudadana prometida.

Con todo, vale destacar que en el análisis se ha hecho notar una excepción a esta regla que puede salvar a algunas iniciativas de su enjuto destino: el conflicto. Una ICE polémica atraerá la atención ciudadana generando la atención mediática que ésta necesita para ejercer su influencia y atraer la movilización social. Solo en ese caso particular, la ICE podría hacerse eco de su existencia. En cualquier caso, nada revolucionario que vaya a hacer cambiar el equilibrio institucional de repente.

De hecho, los últimos resultados electorales al Parlamento Europeo demuestran que el voto sigue siendo el predictor más fiable para cambiar el signo de las políticas europeas. En cambio, la ICE solo supone un instrumento más del que muy pocos ciudadanos conocen su existencia⁶⁷.

⁶⁷ Parlamento Europeo, <http://www.results-elections2014.eu/en/election-results-2014.html>, 26 de mayo de 2014.

CAPÍTULO 8

CONCLUSIONES

La introducción del concepto de «democracia participativa» en el Tratado de Lisboa pretendía acercar la toma de decisiones políticas de la Unión a la vida diaria de los ciudadanos. En este marco de políticas inclusivas, se creó la ICE, recogida en el artículo 11.4 del TUE, con el fin de que los ciudadanos pudieran influir en la agenda política y formar parte del proceso decisorio de la UE con un objetivo ulterior: reducir la desafección política de la Unión y generar apoyo al sistema. A lo largo de las páginas de este estudio se ha intentado dilucidar si la ICE sería capaz de aportar el revulsivo y la renovación política que la sociedad está reclamando a nivel de la UE. El cometido no analiza solo el impacto de la ICE en el equilibrio institucional de la Unión, sino que también trata la siempre inquietante pregunta sobre la idoneidad de los mecanismos participativos en las complejas sociedades modernas. Inquietante porque una respuesta positiva podría generar un efecto contagio a otros instrumentos de democracia directa y, más allá, referirse también a la adecuación de la democracia directa en su conjunto y su encaje en el sistema político actual.

Pese a la esperanza que pueda aportar la revisión del Reglamento en 2015, la conclusión es que la ICE no va a suponer un cambio en el equilibrio institucional imperante de la Unión. El monopolio de la iniciativa legislativa seguirá perteneciendo a la CE, mientras que, en el control por el establecimiento de la agenda política, seguirá influyendo el Consejo Europeo, el Consejo de la UE, el PE y, por supuesto, la propia Comisión.

Recordemos que la hipótesis de este estudio es que la ICE no va a ser capaz de ejercer una influencia real, por lo que los efectos dinamizadores que se le

habían augurado, no son tales y su presencia va a quedar arrinconada, con cierta excepción de aquellas iniciativas que sepan atraer la atención mediática del morbo y el enfrentamiento social. Así pues, se puede concluir que la hipótesis se confirma. Dicho de otro modo, al inicio de este trabajo, se afirmaba que la ICE no va a suponer un cambio institucional y que ésta, más allá del protagonismo inicial debido a un contexto social contingente, va a ser de uso exiguo. Por lo tanto, sobre todo desde un punto de vista jurídico, no se puede albergar la esperanza de que la ICE pueda ser un revulsivo en el orden institucional de la UE.

En consecuencia, y a partir del análisis desarrollado en este trabajo, se deduce que la ICE es un frágil mecanismo político. Frágil no solo en la forma (las disposiciones normativas poco ambiciosas del instrumento) sino también en su fondo: no hay voluntad política sino un instrumento a disposición de la sociedad civil con el que se pretenden acallar las críticas al sistema institucional europeo. Una cuestión de apariencia. A partir de lo recogido en este estudio, la ICE no va a servir a su principal objetivo de *agenda setting*. Algunos menos exigentes confían en que, tal vez sí que ayude a la proliferación de una esfera de opinión pública que favorezca la creación de una identidad europea común y que fomente la adhesión a los temas europeos. Muchos han sido los que se han mostrado optimistas (periodistas, diputados, ciudadanos de a pie, políticos, etc.)¹ y han visto en esta nueva disposición del Tratado de Lisboa un paso definitivo hacia la democracia directa. Nada menos cierto. En la medida en que la influencia de la ICE dependa de su capacidad para introducir temas en la agenda político-técnico de la Comisión y para movilizar el apoyo de la ciudadanía, el ostracismo a la que se verá destinada frustrará el objetivo de la iniciativa europea. Las limitaciones de la iniciativa ciudadana que

¹ MISSÉ, A., «¿Cómo se mide la voluntad de Europa?», El PAÍS, 11 de enero de 2010, disponible en: http://elpais.com/diario/2010/01/11/sociedad/1263164401_850215.html, 25 de septiembre 2011.

HÄFNER, G., «Taking the initiative», *The Parliament*, núm. de 16 de abril 2012.

KAUFMANN, B. *Manual*, *op. cit.*, p. 21.

«La ICE aporta «un progreso real para la democracia directa en Europa». WALLSTRÖM, M., ex Vicepresidenta de la CE en un discurso en Praga, en el día de Europa 2005, en: KAUFMANN, B., *ibid.*

La CE ha declarado que la ECI «provides a singular opportunity to bring the Union closer to the citizens and to foster greater cross-border debate about EU policy issues, by bringing citizens from a range of countries together in supporting one specific issue». Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op. cit.*

«It has been called the «biggest innovation of transnational democracy»». KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative*, *op. cit.*, p. 9.

se han expuesto a lo largo de este trabajo muestran que la ICE no es ningún mandato de propuesta legislativa para la CE sino que, en la práctica, ésta solo invita, insta a la CE a legislar².

De ahí, el análisis exhaustivo del Reglamento. El apartado relativo al examen jurídico de la normativa valora positivamente el contenido del mismo: requisitos fáciles de alcanzar, un tiempo de recogida en la media a nivel comparado, la protección de los datos personales, una proporción de las firmas considerablemente exigua, etc. Pero pese a estas ventajas, el Reglamento carece de elementos normativos fundamentales para su desarrollo normal que resumo a continuación: el papel de juez y parte que ejerce la CE, la preservación del *status quo* por parte de las instituciones (no solo la Comisión, también el PE y el Consejo) quienes han llevado a cabo una política de contención. Véase también: un periodo de tiempo de recogida de firmas que se hubiese podido ampliar a 18 meses, retener en 1/5 el número de Estados miembros de donde proviene la firma, la ausencia de financiación pública. Estos pequeños impedimentos normativos entorpecen la presentación de una ICE. Por lo tanto, no solo desde un punto de vista sociopolítico, también desde un punto de vista jurídico, se puede avanzar la futura desdicha de la ICE, la cual no ocupará su espacio en el entramado legislativo europeo ni tendrá el impacto social prometido.

El hecho es que, como se ha ido desgranando a lo largo de estas páginas, los instrumentos de democracia directa que existen a disposición del ciudadano son limitados: no en términos cuantitativos, que no son pocos, sino en términos cualitativos. Cualquier introducción de democracia directa se ha hecho siempre sopeando el equilibrio de poderes y la supremacía de los tres actores de la legislación. También en el caso de la ICE.

Es cierto por otra parte, que existen argumentos potentes que son capaces de hacer oscilar la teoría que en estas páginas se recoge, que existen razones en el inmovilismo institucional de la UE que podrían permitir un desarrollo inesperado de la legislación; porque ¿quién hubiera hablado de la existencia de la Troika hace apenas unos años?, ¿quién hubiera dicho que se iba a alzar como un mecanismo capaz de decidir autónomamente respecto al triángulo institucional de la UE?, ¿y esa nueva capacidad legislativa del Consejo Europeo que, por cierto, no está reco-

² Algunos de los organizadores de la ICE, siendo conscientes de tales limitaciones, se han resignado a ver cómo la ICE solo servía a la publicidad de sus intereses y no al verdadero fin de presentar una futura propuesta legislativa.

nocida en los Tratados³? Estas preguntas, además de la mención de un Reglamento aperturista y favorable que empuja a la utilización de la ICE, podrían dejar entrever una quiebra en la hipótesis de este estudio. Existen, no puede obviarse, argumentos para defender que la ICE podría sortear los escollos jurídico-políticos para imponerse al destino que se le augura en estas páginas.

Se analiza si la ICE va a suponer un revulsivo en la manera de hacer legislación en la ICE y se concluye negativamente. Pese a las razones que se han aportado para argumentar lo contrario (argumentos que abarcan desde lo jurídico a lo sociopolítico), las razones que defienden la falta de influencia de la ICE son más que significativas: desde deficiencias normativas a condiciones sociopolíticas poco favorables al compromiso ciudadano con la participación política. En otras palabras, la ICE se va a convertir en otro instrumento más de participación ciudadana a nivel europeo carente de la influencia política que se le suponía.

El análisis de la ICE elaborado en estas páginas se circunscribe en un marco mucho más general que engloba un problema de fondo no solo de la UE sino de las democracias occidentales en general. La desafección de la ciudadanía que, sin poner en entredicho el sistema, sí que difieren en la calidad del mismo.

Para solventar lo anterior, corrientes de pensamiento y la masa crítica han revalorizado la democracia directa como bastión al que aferrarse y la han puesto como contrapunto a la democracia representativa: como si hubiera una dicotomía entre «democracia mala» y «democracia buena» cuando, en nuestra opinión, la democracia es un término absoluto, sin apelativos. O hay democracia o no la hay.

Plantear una democracia como una alternativa a la otra es cuanto menos contraproducente y poco idóneo si uno atiende también a las críticas que aún hoy día se ciernen sobre ambos tipos de democracia (representativa y participativa); y las cuales descartan, por cierto, que la democracia directa sea la panacea. Extensamente se ha argumentado en estas páginas el poco acierto que supone en ocasiones la introducción de democracia directa en el ordenamiento. La Unión, a la hora de legislar sobre la ICE, lo ha tenido muy en cuenta: la democracia directa es un complemento a la democracia representativa. En la legislación comunitaria queda claro que la forma de democracia en la Unión es la democracia representativa directa (mediante las elecciones al PE) e indirecta (mediante la participación de los estados en el Consejo). Pero siempre representativa. Los mecanismos de demo-

³ El artículo 15.1, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea establece que «el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna».

cracia directa se han visto como atributos al sistema más que como un eje estructurador absoluto del funcionamiento. En consecuencia, los beneficios que aportan los elementos de la democracia directa deberían ser explotados para el mejor desarrollo institucional de la UE, pero no para sustituirlo.

Pese a la desafección de los ciudadanos, tampoco puede concluirse que en la UE no exista legitimidad. Como se concluía en el capítulo relativo a la legitimidad de la Unión, no se puede argumentar que la Unión no goce de legitimidad; si bien el hecho de que sea doble y difusa («doble legitimidad difusa») disminuya su percepción. La existencia de dicha legitimidad comporta una consecuencia: la introducción de la ICE no puede justificarse por la ausencia de legitimidad a nivel europeo y sí porque existe una política de oportunidades que la demanda. De lo anterior, se puede afirmar, que la introducción de la ICE no va a solucionar la desafección política de los ciudadanos por la UE, pero sí que puede incorporar efectos beneficiosos para oxigenar el sistema.

En conclusión, nos adherimos a las tesis que defienden que esta reapreciación ciudadana por un sistema no complementario sino alternativo a la democracia representativa es contingente, resultado de un contexto de crisis, de un discurso político obsoleto y carente de liderazgo, de unas disposiciones normativas anacrónicas y a veces dadas a la inseguridad jurídica, de experiencias civiles exitosas, de un descontento generalizado por una situación de expolio del patrimonio público y una creciente desigualdad que ampara en la utopía de una democracia alternativa el despojo de sus angustias. De esta manera se augura que la ICE ocupará el lugar de la invisibilidad política y la desconsideración de la ciudadanía, arrinconada al espacio que quieren darle los grupos de presión y los medios de comunicación.

Como apunte final, nos gustaría destacar con humildad que el objeto de estudio de este trabajo es limitado. Habría que inscribir el análisis de la ICE en el marco del sistema institucional de la Unión, en un ámbito mucho más amplio referido a la estructura constitucional de la UE. En el marco de un Derecho constitucional europeo las conclusiones de este estudio pueden aportar elementos de conocimiento necesarios para su proceso de construcción y, sobre todo, generar muchas preguntas. Balaguer afirma que *«es necesario recuperar la totalidad de nuestra realidad constitucional mediante la construcción de una nueva disciplina, el Derecho Constitucional Europeo, que consiga desplazar en el plano europeo las concepciones todavía vigentes basadas en construcciones derivadas del Derecho Internacional Público y en el plano interno las doctrinas estatistas fundamenta-*

*das en la soberanía del Estado nación.»*⁴. Con este trabajo se quiere contribuir a la reformulación de esta nueva disciplina. La hipótesis que ultima este estudio y que defiende la ínfima influencia de la ICE sobre la estructura institucional desde un punto de vista, sobre todo jurídico, es un elemento más que ejemplifica la dificultad del cambio en el ordenamiento jurídico europeo. Una oposición a la reforma que o la hace víctima de su propia resistencia o se arrima a las tenues señales que, entre visillos, emiten las instituciones para modificar la percepción y albergar en los ciudadanos la esperanza de que un cambio, apropiado o no, es posible.

⁴ BALAGUER CALLEJÓN, F., «Derecho y justicia», *op. cit.*, p. 276.

BIBLIOGRAFÍA

- ABROMEIT, H., «How to Democratize a Multilevel, Multi-dimensional polity», *Political theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, Ed. WEALE, A., y NENTWICH, M. ECOR, Studies in European Political Sciences, 1998.
- ALFARO AGUILA-REAL, J., «El Tribunal Constitucional Alemán refuerza el poder del Tribunal de Justicia, que decidirá sobre los instrumentos de política monetaria» de 7 de febrero 2014, disponible en: <http://derechomercantiles pana.blogspot.be/2014/02/el-tribunal-constitucional-aleman.html>, 14 de febrero 2014.
- ALMOND, G. A. y VERBA, S., «The Civic Culture», Capítulo 1, *An Approach to Political Culture*, University Press, Princeton, 1963.
- AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia directa y Estado constitucional*, Edersa, Madrid, 1977.
- ARCHIBUGI, D., «Principles of Cosmopolitan Democracy», ARCHIBUGI, HELD y KÖHLER (eds.), *Re-imagining Political Community*, Polity Press, Cambridge, 1998.
- ARQUILLA, J. y RONFELDT, D., *Swarming & The future of Conflict*, National Research Defense Institute, RAND, Santa Mónica, 2000.
- ARREGUI, J., «Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm. 46/2012, Bilbao, 2012.
- AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «Los confines de la democracia y la solidaridad. A propósito de las decisiones del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 14 de enero y de 18 de marzo de 2014, que enjuician el marco jurídico-supranacional de las políticas de rescate», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101, mayo-agosto 2014, pp. 301-336.
- AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «La autonomía del ordenamiento de la Unión y Derechos Fundamentales: ¿Presupuestos contradictorios? La Adhesión al Conve-

- nio Europeo de Derechos Humanos como respuesta», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 48, octubre-diciembre 2013, p. 40.
- AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «La autonomía del ordenamiento de la Unión y las funciones esenciales de su sistema jurisdiccional», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 32, 2013, pp. 225-257.
- BÁEZ LECHUGA, I. «Iniciativa Ciudadana Europea, revolución institucional y construcción de una comunidad democrática en la UE», *Revista Universitaria Europea*, núm. 18, junio 2013.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., «Crisi economica e crisi costituzionale in Europa», *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, Num 1, pp. 82-99, 2012. Disponible en: <http://www.unikore.it/index.php/francisco-balaguer-callejon-crisi-economica>, 17 de enero 2014.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., «Derecho y justicia en el ordenamiento constitucional europeo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 8, núm. 16, julio-diciembre 2011, pp. 261-282.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., «Una interpretación constitucional de la crisis económica», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 10, núm. 19, enero-junio 2013, pp. 449-454.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., «La incidencia de la STC 31/2010 en la formulación estatutaria de las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y el Estado», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals (REAF)*, núm. 12, marzo 2011, pp. 447-470.
- BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, *European Citizens Initiative- First lessons of implementation*, Directorate General for Internal policies, European Parliament, May 2014.
- BARBER, B., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California, Berkeley, 1984.
- BEETHAM, D. y LORD, C., Legitimacy and the European Union, pp. 15-34, Ed. WEALE, A., y NENTWICH, M., *Political theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, ECOR Studies in European Political Sciences, 1998.
- BERAMENDI, V., ELLIS, A., KAUFMANN, B., KORNBLITH, M., LEDUC, L., MCGUIRE, P., SCHILLER, T. y SVENSSON, P., *Direct democracy, The International IDEA handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.
- BERARDI, F., *Generación Post-alfa*, Tinta Limón, Buenos Aires, 2001.
- BERNHAGEN, P. y ROSE, R., «European Interest Intermediation vs. Representation of European Citizens», University of Aberdeen, en: V Conferencia Paneuropea de Política de la UE, Portugal, 23-26 junio, 2010. Disponible en: <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/156.pdf>, 4 de febrero 2013.
- BEUKERS, T., «The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration», European University Institute, Max Weber Programme for postdoctoral Studies 36/2013, Florencia, 2013.

- BIGLINO CAMPOS, P., «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, Núm.19, 1987.
- BILBAO UBILLOS, J. M., «La iniciativa ciudadana», *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm. 46/2012, Bilbao, 2012.
- BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- BOHLE, D., «The crisis of the Eurozone», European University Institute, Working Papers. *Robert Schuman for Advanced Studies and European Union Democracy Observatory*, RSCAS 2010/77, Italy, 2010.
- BOREA ODRÍA, A., *Los Elementos del Estado Moderno*, Tomo I, Editora Hochman Internacional S. A., 1994.
- BOUSSAGUET, L., «A l'écoute des citoyens. Bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire», *Démocratie européenne en action*, Notre Europe, Paris, 2010.
- BOUZA GARCIA, L., «Anticipating the Attitudes of European Civil Society Organisations to the European Citizens' Initiative (ECI): Which Public Sphere may it Promote?», *The European Citizens' Initiative. A First Assessment*, Programme of the College of Europe, Cahiers de recherche politique de Bruges, No 24/February, Bruges, 2011.
- BOUZA GARCIA, L., «Can Segmented Publics Foster a General Public Sphere in the EU? An Example from the Consultation Practices of the European Commission», *Observatorio (OBS)*, 2009.
- BOUZA GARCIA, L., «From Civil Dialogue to Participatory Democracy: The Role of Civil Society Organisation in Shaping the Agenda in the Debates on the European Constitution», *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 6, No.1, 2010.
- BRAUN, N., BÜCHI, R. y KAUFMAN, B., *IRI Guidebook to Direct Democracy*, Initiative and Referendum Institute Europe, 2010.
- BRIAN, A., *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, University of Michigan Press, 1994.
- BRINGEL, B., «Acción colectiva y democracia: la contribución de Charles Tilly para el debate sobre el ensanchamiento del campo democrático» en: Ponencia en el eje 1 «El Estado: agente de gobierno» de las Jornadas Internacionales: Homenaje a Charles Tilly. Conflicto, poder y acción colectiva: contribuciones al análisis sociopolítico de las sociedades contemporáneas, Madrid, 2009.
- BURGUERA AMEAVE, L., «Transformaciones en la dinámica comunicativa electoral», *Universidad Nacional de Educación a Distancia y Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, Congreso X, 2011, en: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/276.pdf>, 12 de diciembre 2014.
- CABEZUDO BAJO, M. J., «La restricción de los Derechos Fundamentales: un concepto en evolución y su fundamento constitucional», *Revista de Derecho Político*, N.º 77, enero-abril 2010, p. 178.

- CÁMARA VILLAR, G., LÓPEZ AGUILAR, J. F., BALAGUER CALLEJÓN, M. L., MONTILLA MARTOS, J. A., (coord.). BALAGUER CALLEJÓN, F., *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. 11, séptima edición, 2012, pp.389-411.
- CAPARRÓS VALDERRAMA, R., «Robert Michels y las teorías elitistas competitivas de la democracia», *Entelequia, Revista Interdisciplinar*, n.º 6, pp.207- 242, Primavera, 2008.
- CARNERO, C. y CANDELA, J., «Ciudadanía europea, calidad de vida y participación política», PALLARES, M., (coord.), *El Estado de la Unión Europea. La ciudadanía europea en tiempos de crisis*, Fundación Alternativas y Friedrich Ebert Stiftung, 2014.
- CARSTEN, B., «Die Europäische Bürgerinitiative nimmt Fahrt auf», *Mdmagasin*, Doppelausgabe 4/2013 y 1/2014. Disponible en: http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2014-01-15_md-magazin_Carsten_Berg_1_Jahr_EBI.pdf, 3 de febrero 2014.
- CARUBBA, C. J., «The European Court of Justice, Democracy, and Enlargement», *The European Union Politics*, Sage Publications, Volume 4(1), pp. 75-100, London, marzo 2003.
- CASTELLS, M., *Communication Power*, Oxford University Press, London, 2009.
- CASTILLO DE LA TORRE, F., «La sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 30.06.2009, relativa a la aprobación del Tratado de Lisboa – Análisis y comentarios», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 34, Septiembre/Diciembre 2009.
- CECCHINI, P., *La Unión Europea: eficacia y democracia*, McGraw-Hill, DL, Madrid, 1994.
- CHALMERS, A. F., *¿Qué es esa cosa llamada ciencia?*, Ed. Siglo XXI, México, 1982.
- CLOSA, C., «European Citizenship and New Forms of Democracy», AMATO G., BRIBOSIA H. y DE WITTE, B., (eds), *Genesis and Destiny of the European Constitution*, Bruylant, 2007.
- CLOSA MONTERO, C., «El libro sobre la gobernanza (1)». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 19, enero-marzo 2003.
- COPELAND, N. y STULL, G., «The European Citizens' Initiative», *European Parliament Library Briefing*, n° 052/2010, Bruselas, 2010. Disponible en: <http://www.eva-lichtenberger.eu/fileadmin/pdfs/ECIDossier2010.pdf>, 20 de noviembre 2011.
- COSTA, O. y BRACK, N., *Le fonctionnement de l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles (ULB), 2011.
- COSTA, O. y MAGNETTE, P., *Dans une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'UE*, Editions de l'Université de Bruxelles (ULB), 2007.
- COSTA, O. y SAINT MARTIN, F., *Le Parlement européen*, Réflexe Europe, La documentation française, Paris, 2009.
- CUESTA, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, Navarra, 2008.

- CUESTA LÓPEZ, V., «A preliminary approach to the Regulation on European Citizen's Initiative from Comparative Constitutional Law». *The European Citizens' Initiative. A First Assessment*, Programme of the College of Europe, Cahiers de recherche politique de Bruges, No 24/February, Bruges, 2011.
- DAHL, R., «Can International Organizations Be Democratic? A skeptic's view», SHAPIRO, I. y HACKER CORDÓN, C., *Democracy's Edges*, 1a edición, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- DAHL, R., *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.
- DAHL, R., *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, 1956. Disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/dahl2.pdf>, 1 de octubre 2013.
- DAHL, R., *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989.
- DEHOUSSES, R., *Une Constitution pour l'Europe*, Ed. Presses de Sciences Po, Paris, 2002.
- DEL ÁGUILA, R. y VALLESPÍN, F., *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- DEL RÍO VILLAR, S., *La sociedad civil y su progresiva participación en la construcción europea: de la Conferencia Intergubernamental de 1996 a la Convención constitucional. Un proceso constituyente para la Unión, un referéndum para el demos europeo*, Tesis doctoral defendida en la Universidad del País Vasco en enero de 2004.
- DEL RÍO VILLAR, S., *Ciudadanía activa en Europa: proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación*, 2.º ed., Madrid: Grupo Difusión. 2008.
- DEMESMAY, C., y MARCHETTI, A., *Le Traité de Lisbonne en discussion: quels fondements pour l'Europe?*, Institut français des relations internationales (IFRI), Francia, octubre 2009.
- DE WAELE, H., «The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment», *European Law, Europarecht*, 2010. Disponible en: <http://www.hanselawreview.org/pdf9/Vol6No01Art01.pdf>, 11 de abril 2014.
- DE VREESE, C. H., «Reinforcement of Citizens' Involvement and Participation», *Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Bruselas, Noviembre 2013.
- DÍEZ-PICAZO, L., *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.
- DINAN, D. «The Historiography of European Integration», DINAN, D. (ed.) *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- DONOVAN, T. y KARP, J. «Popular support for Direct Democracy», *Party Politics*, Vol 12, No. 5, pp. 671-688, SAGE Publications, 2006.
- DUGUIT, L. *Manuel du Droit constitutionnel*, 1a ed, 1907, Ed. de Boccard, Paris, 1918.

- EFLER, M. «European Citizen's Initiative. Legal Option for Implementation below the Constitutional Level», *Democracy International y GUE/NGL*, diciembre 2006.
- ELÍAS MÉNDEZ, C., «La Administración de la Comisión Europea como ejemplo de la reforma de la administración pública europea: análisis en clave constitucional en el contexto de la crisis económica», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 10, núm. 20, julio-diciembre 2013, pp. 19-54.
- ELÍAS MÉNDEZ, C., «La jurisdicción constitucional en los Estados miembros de la Unión Europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 16, julio-diciembre 2011, p. 18.
- ELÍAS MÉNDEZ, C. «Current Trends Perspectives regarding Constitutional Jurisdiction in the Member States of the Europea Union», *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Anno 80, Fasc. 320, ottobre-dicembre 2013, pp. 553-573, disponible en: <http://www.rspi.uniroma1.it/index.php/rspi>, 10 de octubre 2014.
- ELÍAS MÉNDEZ, C., «El papel de las Instituciones europeas ante la crisis económica: Banco Central Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea y Parlamento Europeo», en F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLÉN LÓPEZ, J. F. SÁNCHEZ BARRILAO (eds.), *The impact of the economic crisis on the EU Institutions and Member States* (El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros), Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2015, pp. 31-60.
- ETZIONI, A., «The Community Deficit», *Journal of Common Market Studies*, No. 45 (1), pp. 23-42, 2007.
- FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M., «Legislation and Civil Society: Popular Legislative Initiative and Legislative Transparency. A comparative study on legal situation in the 27 EU Member States and a forecast to the future development at EU level», *Pliegos de Yuste*, Núm. 9-10, 2009, disponible en: <http://www.pliegos-deyuste.eu/n9pliegos/pdfs/37.pdf>, 27 de noviembre de 2013
- GARGARELLA, R. «Ni política, ni justicia. Sobre los déficits del sistema democrático». *Claves de la razón práctica*, Núm. 114, pp.14-21, agosto 2001.
- GIDDENS, A., *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1998.
- GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., «The European Citizens' Initiative - Chances, Constraints and Limits», *Political Science Series*, Institut für Höhere Studien (IHS), Núm. 134, Viena, abril 2013.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., *Constitucionalismo multinivel. Derechos fundamentales*, Sanz y Torres, Madrid, 2011.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., «La iniciativa ciudadana en la Unión Europea», *Panorama Social*, número 17, Primer semestre 2013
- GOODIN, R. E., *Innovating Democracy: Democracy Theory and Practice After the Deliberative Turn*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- GREEN, A. W., *Political integration by jurisprudence. The work of the Court of Justice of the European Communities in European Political Integration*, Sijthoff, Amsterdam, 1970.

- GREENWOOD, J., *Interest Representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2a edición, Londres, 2007.
- GRIMM, D., «¿Necesita Europa una Constitución?», *Debates*, Núm. 55, marzo 1996.
- GUERRERO SALOM, E., «Debates actuales y actualizados sobre la democracia», *Cuadernos de Derecho Público*, Núm. 18, INAP, enero-abril 2003.
- HÄBERLE, P. «La regresiva «sentencia Lisboa» como «Maastricht-II anquilosada», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 12, 2009.
- HABERMAS, J., *La constitution de l'Europe*. Éditions Gallimard, 2012, pour l'édition française, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin, 2011.
- HÄFNER, G. «Una mirada a la cocina legislativa», *Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea. Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional*, Fundación Verde Europea e Initiative and Referendum Institute Europe, Bélgica, 2010.
- HÄFNER, G., «Taking the initiative», *The Parliament*, núm. de 16 de abril 2012.
- HELD, D., *Modelos de Democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.
- HESSEL, S., *Indignez-vous!*, Indigène éditions, Montpellier, Hérault, Francia, 2010.
- HIX, S. *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Ed. 2.ª, Houndmills, 2005.
- HIX, S., NOURY, A. y ROLAND, G., *Democratic Politics in the European Parliament*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- HOBOLT, S. B., «How Parties Affect Vote Choice in European Integration Referendums», *Party Politics*, Vol. 12, No. 5, Sage Publications, 2006, pp 623-647.
- HUG, S., «Some Thoughts About Referendums, Representative Democracy, and Separation of Powers», Paper prepared for the Conference on Separation of Powers: New Doctrinal Perspectives and Empirical Findings, Haifa, 19-21 diciembre 2007.
- HUICI SANCHO, L., *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, 2003.
- HUNTINGTON, S. P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Ed. Paidós, Barcelona, 1994.
- JACQUÉ, J. P., «Pourquoi le rejet de l'initiative citoyenne STOP TTIP est contestable», *Revue Etudes européennes*, disponible en: <http://www.etudes-europeennes.eu/actualite-europeenne/pourquoi-le-rejet-de-linitiative-citoyenne-lstop-ttipr-est-contestable.html>, 22 de septiembre 2014
- JENSEN, C. S., Neo-functionalism, CINI, M. (ed.) *European Union Politics*, 2.ª edición, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- KAFKA, F., *El Proceso*, Biblioteca EDAF, Madrid, 1992.
- KAINA, V. y KAROLEWSKI, I. P., «EU Governance and European Identity», *Living Reviews in European Governance*, Vol 4, No. 2, Austria, 2009.
- KARATZIA, A., «The European Citizens Initiative: Giving Voice to EU Citizens», *King's Student Law Review*, King's College London, mayo 2013, disponible en: <http://kslr.org.uk/blogs/europeanlaw/2013/05/15/the-european-citizens-initiative-giving-voice-to-eu-citizens/>, 3 de febrero 2014

- KARR, K., *Democracy and lobbying in the European Union*, Frankfurt- New York, Campus Verlag, 2007.
- KAUFMANN, B. *Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea. Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional*, Fundación Verde Europea e Initiative and Referendum Institute Europe, Bruselas, 2010.
- KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative pocket Guide*, Fundación Verde Europea e Initiative and Referendum Institute Europe, Bruselas, noviembre 2012.
- KELSEN, H., *Esencia y Valor de la Democracia*, Comares, Casa del Libro, Barcelona, 2002.
- KING, G., KEOHANE, R. O. y VERBA, S., *El diseño de la investigación social*, Alianza, 2000.
- KITSCHOLT, H. P., «Political Opportunities structures and Political Protest: Anti-nuclear movements in four democracies», *British Journal of Political Science*, n.º 16, pp. 57-85, 1986.
- KRIESI, H., *Direct Democracy Choice. The Swiss experience*, Lexington Books, Lanham, 2005.
- LANDFRIED, C., «Vers un État constitutionnel européen», DEHOUSSES, R., *Une Constitution pour l'Europe*, Ed. Presses de Sciences Po, Paris, 2002.
- LEHMANN, W., «Democracia europea, identidad constitucional y soberanía: Repercusiones de la sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Lisboa en la doctrina constitucional europea», *Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs*. Parlamento Europeo, Núm. 425.618, Bruselas, julio 2010.
- LEHMANN, W., «Electoral Representation at the European level and its Institutional Design: a Reappraisal of Recent Reform Plans», European University Institute, Working Papers, *Robert Schuman for Advanced Studies and European Union Democracy Observatory*. RSCAS, 2011/23, Italy, April 2011.
- LODGE, J. (coord.), *The 1999 Elections to the European parliament*, Ed. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.
- LÓPEZ CASTILLO, A., «Alemania en la Unión Europea a la luz de la sentencia Lisboa de 30 de junio de 2009 del Tribunal Constitucional Federal alemán», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 87, 2009.
- MAGNETTE, P. y PAPADOPOULOS, Y., «On the politicization of the European consociation: a middle way between Hix and Bartolini», *European Governance Papers*, N.º C-08-01, 2008.
- MAJONE, G., «The Credibility Crisis of Community Regulation», *Journal of Common Market Studies*, n.º38, pp. 273-302, 2000.
- MANCINI, F., *Democracy and constitutionalism in the European Union collected essays*, Hart Publishing, Oxford, 2000.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Órdago del Tribunal Constitucional alemán al proceso de integración europea (algo más que una sentencia crítica con el Tratado de Lisboa)», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals (REAF)*, Núm. 13, abril 2011.

- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A., «La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana en el siglo XXI», *Fundación Ideas*, Madrid, 2012.
- MICHELS, R., *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 2 Tomos, Amorrortu Editores, 2a ed., Madrid, 2008.
- MILBRATH, L. W. y GOEL, M. L., *Political participation. How and why people get involved in politics?*, Rand McNally College Publishing Company, Chicago, 1977.
- MILWARD, A. S., *The European Rescue of the Nation-State*, Ed. Routledge, London, 1992.
- MORAVCSIK, A., «In Defense of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing the Legitimacy of the European Union», *Journal of Common Market Studies*, n.º 4, pp. 603-634, 2002.
- NENTWICH, M. «Opportunity structures for citizens participation, the case for the European Union», NENTWICH, M. y WEALE, A. (eds.), *Political theory of constitutional choice*, London Routledge, London, 1998.
- NOVAK, P., «El Tratado de Lisboa», *Fichas técnicas sobre la UE*, Parlamento Europeo, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.5.pdf, 20 de noviembre 2014
- NUGENT, N., *The government and politics of the European Union*, The European Union Series, 6th edition, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- OLSON, M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard Economic Studies, 1971.
- PARÉS FRANZI, M. y E. R. RESENDE, P., «Tipos y prácticas de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades», PARÉS, M., (ed.), *Participación y calidad democrática*, Ariel, Barcelona, 2009.
- PATERMAN, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.
- PIERSON, P., *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton, 2004.
- POIARES MADURO, M., «Passion and Reason in European Integration» en: Conferencia en la Humboldt-Universität, Berlin, 10 febrero 2010.
- POIARES MADURO, M., «Reinventing Europe» en: Estudio presentado en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, Bruselas, 12 de julio 2012, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/maduro_reinventing-europe_/maduro_reinventing-europe_en.pdf, 12 de julio 2012.
- PONZANO, P. «A million citizens can request European legislation: a sui generis right of initiative», *European University Institute*, Florencia, 2011.
- POPPER, K., *Logik der Forschung* (1934), tr. V. Sanchez de Zavala, «La Lógica de la Investigación Científica», Tecnos, Madrid, 1967.
- RAMIÓ, C., *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos, Madrid, 2010.

- REHMET, F. «Volkspetitionen-Praxis und Wirkungen. Das Beispiel der unverbindlichen „Volksbegehren« in Österreich», Mehr Demokratie e. V., *Diskussionspapiere und Untersuchungen*, Núm. 16, noviembre 2003.
- REQUEJO, F., «Las democracias liberales. Una síntesis histórica de lógicas contrapuestas», GUERRERO, B. y VERDÚ, P. (coord.), *Fundamentos de Ciencia Política*. UNED, Madrid, 1997.
- REQUEJO, F., *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado del Bienestar*, Ariel, Ciencia Política, Barcelona, 2008.
- RICARD-NIHOUT, G. y CON SYDOW G., «Des réformes institutionnelles à la politisation», *Les Brefs de Notre Europe*, n.º18, octubre 2010.
- ROUSSEAU, J. J., «Du Contrat social ou Principes du droit politique», ROUSSEAU, J. J. *Œuvres Complètes*, Paris, 1971.
- RYAN, W., *Blaming the Victim*, Random House LLC, 2010.
- RYTEL, A., «The Popular Initiative in Poland», Mehr Demokratie e. V., Democracy International, 2006.
- SÁENZ ROYO, E., «¿Es adecuado el referéndum como forma de participación política? Las recientes demandas españolas de referéndums a la luz de la experiencia irlandesa», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Núm. 20, Granada, 2014.
- SARTORI, G., *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988.
- SARTORI, G., *Homo videns: La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 2000.
- SAURON, J. L., «The European Citizens' Initiative: not such a good idea?», *Policy paper, European Issue*, Num 192, Fondation Robert Schuman, 31 de enero 2011.
- SCHILLER, T. «Direct Democracy in Modern Democratic Evolution», en: sesión 1. International Symposium on Initiatives, Referendums and Direct Democracy, disponible en: http://www.tfd.org.tw/english/docs/Report_03_DM_P_03_14.pdf, 1 de octubre.
- SCHMITTER, P. «Making sense of the EU Democracy in Europe and Europe's Democratization», *Journal of Democracy*, n.º 14, pp 71-85, 2003.
- SCOTT, E. P., «Path dependence», *Quarterly Journal of Political Science*, 1: 87-115, 2006, disponible en: <http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Page2006.pdf>, 10 de junio de 2012.
- SEALL-SASIAIN, J., «Referéndum, Iniciativa Popular y Democracia Participativa: Limitaciones Constitucionales y Legales para su Efectiva Aplicación», *Anales de Legislación Paraguaya Asunción*, Nº3, Ed. La Ley, Año 8, marzo 2006.
- SHAPIRO, I., y HACKER-CORDON, C., (coord.), *Democracy's Edges*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- SIMMONS, C., *California Statewide Initiative Process*, California State Library, California, 1997.
- STUART MILL, J., *Sobre la libertad*, tr. de DE AZCÁRATE, P., Biblioteca Alianza Editorial 30 aniversario, Alianza editorial, Madrid, 1997.

- SZELIGOWSKA, D., y MINCHEVA, E., «The European Citizens' Initiative-Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: a political and legal analysis», *The European Citizens' Initiative. A First Assessment*, Programme of the College of Europe, Cahiers de recherche politique de Bruges, No 24/February, Bruges, 2011.
- TENORIO, P., «Proceso penal y doctrinal del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 80, Mayo/Agosto 2007.
- TENORIO SÁNCHEZ, P., «Constitución, derechos fundamentales y seguridad. Panorama comparativo», *Entwicklungen im Europäischen Recht*, Band 37, 2009.
- THOMSON, R. y HOLSI, M., «Who has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-Making», *Journal of Common Market Studies*. 44:2, pp.391-417, 2006.
- TIBOR POLLINGER, Z. y MARXER, W. (ed.), *Direct Democracy in Europe, Developments and Prospects*, Verlag Für Sozialwissenschaften, Hessen, 2007.
- TILLY, C., «La democratización mediante la lucha», *Sociológica*, año 19, Núm. 57, enero-abril 2005.
- TORREBLANCA, J. I., *La fragmentación del poder europeo*, Ed. Icaria, Barcelona, junio 2011.
- VANZETTA, A., *Non-binding citizen and regional initiatives in Italy from 1948 to 2005*, Democracy International y Mehr Demokratie, Múnich, 2006.
- VARGAS LLOSA, M., *La civilización del espectáculo*, Alfaguara, Madrid, 2012.
- VERBA, S., NIE, N. H. y KIM, J., *Participation and political equality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978.
- VERHULST J. Y NIJEBOER A., *Democracia directa: hechos y argumentos sobre la introducción de la iniciativa y el referéndum*, Democracy International, Bruselas, 2008.
- VIDAL BELTRÁN, J. M., «Pluralismo, concentración y libertad de los medios de comunicación en la Unión Europea», *Revista de derecho de la Unión Europea*, N.º 24, 2013, pp. 17-64.
- VIDAL BELTRÁN, J. M., «La participación de las Comunidades Autónomas y el uso de sus lenguas oficiales en las Instituciones de la Unión Europea», *Revista de derecho de la Unión Europea*, N.º 13, 2007, pp. 93-108.
- VIDAL PRADO, C., «Nuevos (y viejos) recelos del Tribunal Constitucional Federal alemán frente a la eficacia del Derecho comunitario», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 77, mayo-agosto 2006, pp. 273-310.
- VIDEVA LOZANO, J. L. «Experiencia de uso de la firma electrónica en la recogida de firmas de Iniciativas legislativas populares», *Oficina del Censo Electoral*, Instituto Nacional de Estadística, 2010.
- VIEJO, R., *La dansa de Medusa. Cap a una gramàtica política de la postmodernitat*, Ed. El Tangram, Peces de pensament contemporani, 1.ª edició, Barcelona, 2012.

- VIEJO VIÑAS, R., «Indignación. Política de movimientos, nueva ola de movilizaciones y crisis de representación», pp. 123-156, RIVAS PRATS, F., DE LOS ÁNGELES MASCOTT SÁNCHEZ, M., y ARELLANO TREJO, E. (coords.), *La actuación del legislativo en los tiempos de crisis*, CESOP, México, 2012.
- VILLORIA MENDIETA, M., «Cultura de la legalidad y buen gobierno», *Revista española de derecho administrativo*, número 149, 2011.
- VILLORIA MENDIETA, M., «Crisi econòmica, globalització i corrupció», *Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol*, 09/2009.
- WALLIS, D., LEINEN, J., CARSTEN, B., PAUL, C., KAUFMANN, B., *The future of European democracy has begun*, IRI-Handbbook, Bruselas, 2008.
- WARLEIGH, A., «On the path to legitimacy? A Critical Deliberativist Perspective on the Right to the Citizens' Initiative», RUZZA, C. y DELLA, S. (eds.). *Governance and civil society in the European Union: Normative perspectives*, Vol.1, Manchester University Press, Manchester, 2007.
- WEBER, M., *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1978.
- WEILER, J. «The European Union Belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals», *European Law Review*, N.º 22, 1997.
- WEILER J. H. H., «Challenges to Electoral Participation in the European Elections of 2014. Restoring Electoral Faith: Prospects and Risks», *Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Parlamento Europeo, Bruselas, noviembre 2013.
- WELLE, K., «Preparing for complexity. European Parliament in 2025. Going global, going local, going digital», Parlamento Europeo, PE508.814, Bruselas, abril 2013.
- WETZEL, E. *Le rôle des intergroupes au Parlement européen*, Collège d'Europe, Département d'études politiques et administratives européennes, Bruges, 2008.
- WETZEL, E., *Der politische Einfluss der Wirtschaftslobbyisten in der Europäischen Union*, VDM Verlag Dr. Müller, 2008.
- WITTGENSTEIN, L., *Tractatus Logico-Philosophicus*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.

DOCUMENTOS OFICIALES, FUENTES Y RECURSOS JURÍDICOS

- Datos Eurostat: [HTTP://EC.EUROPA.EU/EUROSTAT](http://ec.europa.eu/eurostat), 22 de enero 2013
- Datos Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/searc_database, 22 de enero 2013
- Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania sobre el Tratado de Lisboa, 30 de junio de 2009, disponible en: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html, 22 de enero 2013.
- Sentencia del TJUE Costa vs. Enel y Simmenthal, 15 de junio de 1964, disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114548_es.htm, 22 de enero 2013
- Standard Eurobarometer, 78, Autumn 2012, disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_first_en.pdf, 22 de enero 2013.
- Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de informe sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea, (2012/2078(INI)), disponible en: http://www.europarl.europa.eu/mee-docs/2009_2014/documents/afco/pr/923/923847/923847es.pdf, 22 de septiembre 2013.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.
- Constitución americana de 1787.
- Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, disponible en: <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/verfassung/index.html>, 2 de febrero 2013.
- Constitución austriaca de 1920, disponible en: <http://www.verfassungen.de/at/index-heute.htm>, 2 de febrero 2013.
- Constitución española de 1931, disponible en: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf, 3 de febrero 2013.

■ ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA...

- Comisión Europea, La gobernanza europea, Un Libro Blanco, COM(2001) 428 final, Bruselas, 25 de julio de 2001.
- Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de Informe sobre la modificación del Acta electoral relativa a la elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal directo de 20 de septiembre de 1976, (2009/2134(INI)).
- Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas, COM(2012) 499 final, Bruselas, 12 de septiembre 2012.
- Acuerdo interinstitucional Parlamento Europeo y Comisión Europea, Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, DO L 191 de 22 de julio 2011.
- Consejo Europeo, Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro, (2011/199/UE).
- Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de informe sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea, (2012/2078(INI)).
- Tribunal Constitucional checo, Decisión 2008/11/26 - Pl. ÚS 19/08: Treaty of Lisbon I. de 26 de noviembre 2008, disponible en: http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=484&cHash=621d8068f5e20ecadd84e0bae0527552, 23 de marzo.
- Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de informe sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014, (2012/2309(INI)).
- Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de julio de 2013, sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 (2013/2102(INI)).
- Comité de las Regiones, Dictamen del Comité de las Regiones sobre la Iniciativa Ciudadana Europea, CIVEX-V-2007, (2010/C 267/12), 9 y 10 de junio de 2010.
- República de Austria, Ley federal 334/1973. Volksbegehrensgesetz.
- Reino de España, Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular.
- Confederación Suiza, Ley federal de derechos políticos de la Confederación Helvética.
- Unión Europea, Tratado de la Unión Europea, versión Lisboa.
- Unión Europea, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión Lisboa.
- Unión Europea, Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana.

- Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, por el que se solicita a la CE que presente una propuesta de Reglamento del parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana (2008/2169(INI)).
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 14 de marzo de 2013, disponible en: <http://cdn.20minutos.es/adj/2013/03/14/2165.pdf>, 8 de agosto de 2013.
- Parlamento Europeo, «European elections 2009. Post-electoral survey», Directorate general for Communication, Direction C-Relation with citizens, Public Opinion Monitoring Unit, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/28_07/eb71.3_post_electoral_firstresults_poland_en.pdf, 24 de julio de 2009.
- Convención Europea, CONV 112/02, 17 de junio de 2002.
- Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009 por el que se solicita a la CE que presente una propuesta de Reglamento del parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana, (2008/2169(INI)).
- Comisión Europea, Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea, COM(2009)622 final, Bruselas 11 de noviembre 2009, disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_es.pdf, 24 de septiembre 2013
- Comisión Europea, SEC (2010) 370 acompañando a la COM (2010) 119 final.
- Comisión Europea, Audiencia pública de 22 de febrero 2010, Programa disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/hearing_programme_en.pdf, 22 de febrero 2010.
- Comisión Europea, Intervención de Nymand-Christensen, J., Director de Asuntos Institucionales, Secretario General, 22 de febrero 2010, disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_es.htm, 24 de septiembre 2013.
- Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, Comunicación 2010 (final) 119.
- Comisión Europea, C(2014) 6501 final, 10 de septiembre 2014, disponible en: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/2041>, 21 de noviembre 2014
- Comisión Europea, Reglamento Delegado (UE) N°.../.. de la Comisión de 12.3.2014, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana.
- Comité Económico y Social Europeo, Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, SCO/001, 7 julio 2010.

Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Documento de Trabajo sobre la propuesta de regulación del PE y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana, PE443.095v01-00, Bruselas, 22 de junio 2010.

Parlamento Europeo, Reglamento del Parlamento Europeo, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20130701+RULE-050+DOC+XML+V0//ES&language=ES&navigationBar=YES>, 20 de julio de 2013.

Parlamento Europeo, Comisión de Peticiones, Documento de trabajo relativo al proyecto de Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea, PE445.752v01-00, Bruselas, 14 de septiembre 2010, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/dt/824/824375/824375en.pdf, 19 de septiembre 2010.

Parlamento Europeo, Proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, (COM(2010)0119-C7-0089/2010-2010/0074(COD)).

Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, (COM(2010)0119).

Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Informe sobre la modificación del Reglamento del Parlamento Europeo en lo que se refiere a la aplicación de la iniciativa ciudadana europea, (2011/2302(REG)).

Consejo de la Unión Europea, Expediente interinstitucional: 2010/0074 (COD), 10626/2/10 REV 2, Bruselas, 22 de junio de 2010.

Comisión Europea, Reglamento Delegado (UE) N.º .../... de la Comisión de 11.7.2013 que sustituye los anexos II y III del Reglamento (UE) n.º 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana, disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/com_adl\(2013\)04313_/com_adl\(2013\)04313_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/com_adl(2013)04313_/com_adl(2013)04313_es.pdf), 24 de septiembre 2013.

Parlamento Europeo, Informe sobre la composición del Parlamento Europeo, (2007/2169(INI)), Lamassoure-Severin, DO C227 de 4 de septiembre de 2008.

Diario Oficial de la Unión Europea, Recurso interpuesto el 15 de enero de 2014, Costantini y otros/Comisión, (Asunto T-44/14), (2014/C 93/46).

Naciones Unidas, Programa de Desarrollo Humano, Informes de Desarrollo Humano, disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2005/>, 23 de septiembre 2013.

Canadá, Dictamen del Tribunal Supremo canadiense de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Quebec.

Canadá, *Clarity Act*, S. C. 2000, c. 26 o *Loi de clarification*, L. C. 2000, ch. 26, 2000, disponible en: <http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fflaws-lois.justice.gc.ca%2FPDF%2FC-31.8.pdf&ei=oFIJU7y0DOrR7Ab4qoGICQ&usg=AFQjCNG>

BvqWPdl3IDo9OBOwoJz35QvSXsA&sig2=RAAdFHw4ixQGx6bCwixDmFQ, 14 de abril 2014.

Parlamento Europeo, Informe sobre la modificación del Reglamento habida cuenta de la evolución de las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, (2011/2266(REG)).

Comisión Europea y Parlamento Europeo, Informe Anual sobre las Operaciones del Registro de Transparencia 2012 en: «Informe Transparencia en la Unión Europea. Evolución y Perspectivas», Foro Europa Ciudadana, 2013, disponible en: www.europaciudadana.org, 1 de octubre 2013.

Comisión Europea, Libro Verde, Iniciativa Europea en favor de la Transparencia, (COM (2006))194 final.

Comisión Europea, Un marco para las relaciones con los representantes de intereses, (SEC 2008)1926.

Parlamento Europeo, Discurso de Klaus Welle, Secretario General del PE, en la comida organizada por CEPS, en Bruselas, el 2 de junio de 2013, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/en/secretary_general/strategic_thinking/strategic-2013/strategic-2013-june/strategic_thinking-2013-june-1.html, 11 de febrero 2014.

Science and Technology Options Assessment, «E-public, e-participation and e-voting in Europe. Prospects and challenge», Science and Technology options assessments, Estudio pedido por el Parlamento Europeo y presentado en comisión AFCO en comisión el 17 de junio de 2012, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/stoa/_stoa_en.pdf, 25 de septiembre 2013.

Grupo de Socialistas y Demócratas, Nota interna del Grupo Socialista, Bruselas, 12 de diciembre 2013, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sed/speeches.do?sessionId=20131211>, 12 de diciembre 2013.

Parlamento Europeo, Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo tras una declaración de la Comisión presentada de conformidad con el artículo 35, apartado 3, del Reglamento y con el Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea sobre el Programa de Trabajo Anual de la Comisión para 2013 (2012/2688(RSP)).

Parlamento Europeo, Seminario organizado por la Comisión de Asuntos Constitucionales, De VREESE, C. H., «Fortalecimiento de la democracia europea: La participación de los ciudadanos ¿A qué retos nos enfrentamos en las elecciones europeas de 2014?», 26 de noviembre de 2013.

Comisión Europea, Comunicación sobre la Iniciativa Ciudadana Europea «One of us», Brussels, COM(2014) 355 final, 28 de mayo 2014.

■ ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA...

ECI that works, <http://ecithatworks.org/wp-content/uploads/2014/03/An-ECI-That-Works-Lessons-And-Recommendations.pdf>, 20 de noviembre 2014.

Consejo de la Unión Europea, Acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual en el Consejo de junio 2013, disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff?lang=es>, 25 de septiembre 2013.

Seminario de 19 de marzo 2013 sobre ICE: «European Citizens' Initiatives (ECIs): A case for orientation or re-orientation?», disponible en: www.ecas-citizens.eu, 3 de febrero 2014.

Informe ECAS, disponible en: <http://www.citizens-initiative.eu/?p=395>, 3 de febrero 2014.

ENTREVISTAS Y ARTÍCULOS DE PERIÓDICOS

- BÁEZ LECHUGA, I., «La iniciativa ciudadana, nacida cadáver», Blog Politikon, disponible en: <http://politikon.es/2013/07/10/la-iniciativa-ciudadana-europea-nacida-cadaver/>, 10 de julio de 2013.
- BOUZA, L., «La Iniciativa Ciudadana Europea, sociedad civil y la agenda europea», disponible en: http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/Iniciativa-Ciudadana-Europea-sociedad-europea_0_187931260.html, 1 de noviembre 2013.
- BOUZA, L. Comentario en Facebook, Front page, disponible en: <http://politikon.es/2013/07/10/la-iniciativa-ciudadana-europea-nacida-cadaver/> 10 de julio 2013.
- CARSTEN, B., disponible en: <http://www.euractiv.com/print/specialreport-countdown-eci/civil-society-helpdesk-vital-eur-news-519058>, 6 de julio 2013.
- CHULIA, E. y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, M. J., «Zusammen oder getrennt?», *Expansión*, 29 de enero 2012, disponible en: <http://www.expansion.com/2012/01/29/opinion/tribunas/1327867590.html>, 31 de enero 2012.
- COLOMER, J. M. «Dos preguntas sin respuesta», EL PAÍS, 15 de diciembre 2013, http://politica.elpais.com/politica/2013/12/14/actualidad/1387052923_090464.html, 15 de diciembre 2013.
- DUFF, A., disponible en: <http://andrewduff.eu/en/page/electoral-reform-of-the-european-parliament>, 22 de enero 2013.
- GARCÍA, J., «España sólo ha aprobado una ley mediante iniciativa legislativa popular en 30 años», disponible en: <http://www.abc.es/20120606/espana/abci-iniciativa-legislativa-popular-201206052148.html>, de 6 de junio de 2012.
- GÓMEZ, J., «El Constitucional alemán allana el camino a que el BCE compre deuda», EL PAÍS, 7 de febrero 2014.
- HABERMAS, J., «Cuando las élites fracasan», EL PAÍS, 20 de agosto 2013, disponible en: http://elpais.com/elpais/2013/08/13/opinion/1376411438_682870.html, 20 de agosto de 2013.

- HÄFNER, G. «Questions to the Commission and the Council on the lessons learnt from one year experience with the implementation of the European Citizens' Initiative», Explanatory statement, Bruselas, 21 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.citizens-initiative.eu/?p=1578>, 9 de abril 2013.
- HANSEN, C., «What Could Real Democracy Look Like?», 29 de septiembre de 2013, disponible en: <http://roarmag.org/2013/08/real-direct-participatory-democracy/>, 7 de febrero 2014.
- HERNÁNDEZ, M., «Sólo el 17% de los españoles sabe cuándo son las elecciones europeas», 9 de mayo, disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2014/05/09/536c24b9ca47415e568b458f.html>, 14 de mayo de 2014.
- HESSEL, S., «La indignación debe ir seguida de compromiso», EL PAÍS, el 29 de mayo 2011, disponible en: http://elpais.com/diario/2011/05/29/eps/1306650414_850215.html, 23 de septiembre 2013.
- INNERARITY, D., «¿Quién asegura la democracia en la UE? La defensa de los jueces alemanes del Estado nacional puede entorpecer los retos de mayor integración», EL PAÍS, 6 de septiembre 2013, disponible en: http://elpais.com/elpais/2013/08/28/opinion/1377707372_305579.html, 17 de febrero 2014.
- KOHLER-KOCH, B., «Civil society participation a democratic remedy in EU governance?», disponible en: <http://blogs.eui.eu/eudo-cafe/civil-society-participation-a-democratic-remedy-in-eu-governance.html>, 23 de enero 2014.
- LECLERQ, C., cofundador de Initiative.eu e investigador de EurActiv, disponible en: <http://www.euractiv.com/print/specialreport-countdown-eci/civil-society-helpdesk-vital-eur-news-519058>, 6 de julio 2013.
- LEGARD, S., «Neoliberalism, Austerity and Participatory Democracy», 14 de septiembre de 2011, disponible en: <http://new-compass.net/articles/neoliberalism-austerity-and-participatory-democracy>, 6 de febrero de 2014.
- LEGARD, S., «Popular Assemblies in Revolts and Revolutions», 8 de julio de 2011, disponible en: <http://new-compass.net/articles/popular-assemblies-revolts-and-revolutions>, 6 de febrero 2013.
- MISSÉ, A., «¿Cómo se mide la voluntad de Europa?», EL PAÍS, 11 de enero de 2010, disponible en: http://elpais.com/diario/2010/01/11/sociedad/1263164401_850215.html, 25 de septiembre 2011.
- NARANJO, J., «Sudán del sur se encamina hacia la guerra civil», EL PAÍS, 19 de diciembre 2013, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/19/actualidad/1387453409_113084.html, 20 de diciembre 2013.
- PARDO, M., «La pregunta del referéndum de la OTAN», EL PAÍS, 5 de enero 1986, disponible en: http://elpais.com/diario/1986/01/05/opinion/505263603_850215.html, 11 de agosto 2013.
- PARÉS, M., «Más pluralidad e igualdad», La Vanguardia, <http://www.lavanguardia.com/opinion/temas-de-debate/20110612/54169365336/es-posible-otra-democracia.html?page=1#ixzz2JGi4HktN>, 28 de enero de 2013.

- RAMIÓ, C., «Teoría de la organización y administración pública», disponible en: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Carles-Ramio-Teoria-de-la-Organizacion.pdf>, 10 de noviembre 2013.
- REDING, V., disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-604_en.htm, 3 de julio 2013.
- REQUEJO, F., «Democracias perforadas», disponible en: <http://www.radical.es/historico/informacion.php?iinfo=15134>, 23 de enero 2013.
- RIZZI, A., «La política subterránea aflora. ¿Cambiará algo?», EL PAÍS, 8 de julio 2012, disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/07/07/actualidad/1341687989_147596.html, 8 de junio 2013.
- RUBIO LLORENTE, F., «No es el Bundesbank. Son los jueces», EL PAÍS, 27 de junio 2013.
- SARTORI, G., «Italia está abocada a nuevas elecciones en breve», ABC, 3 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.abc.es/internacional/20130303/abci-italia-esta-abocada-nuevas-201303022138.html>, 3 de marzo 2013.
- SCHILLER, T., «Direct Democracy in Modern Democratic Evolution», International Symposium on Initiatives, Referendums and Direct Democracy, disponible en: http://www.tfd.org.tw/english/docs/Report_03_DM_P_03_14.pdf, 5 marzo de 2013.
- SERRANO, I., «Manual per redactar una bona pregunta pel referèndum sobre la independència», Gerrymandering, 5 de abril 2013, disponible en: <http://www.cerlegerrymandering.cat/pregunta-referendum-independencia/>, 27 de septiembre 2013.
- TORREBLANCA, J. I., «Karlsruhe», Blog Café Steiner, 12 de febrero de 2014, disponible en: <http://blogs.elpais.com/cafe-steiner/2014/02/karlsruhe.html>, 17 de febrero 2014.
- TORREBLANCA, J. I., «El desgobierno europeo», EL PAÍS, 23 de marzo 2013, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/23/actualidad/1364054952_549074.html, 23 de marzo 2013.
- TORREBLANCA, J. I., «Una unión apolítica», EL PAÍS, 13 de diciembre 2012, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/13/actualidad/1355419481_203435.html, 13 de diciembre 2013.
- VELASCO, I., «Papandreou, dispuesto a dimitir a cambio de un Gobierno de coalición», El Mundo, 3 de noviembre 2011, disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/11/03/internacional/1320322939.html>, 14 de enero 2014.
- VERDÚ, V., «El 15-M es emocional, le falta pensamiento», EL PAÍS, 17 de octubre 2011, disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2011/10/17/actualidad/1318808156_278372.html, 25 de septiembre 2013.
- VIEJO, R., «Las tres eras de la democracia», La Vanguardia, 28 de enero de 2013, disponible en: <http://www.lavanguardia.com/opinion/temas-de-debate/20110612/54169365336/es-posible-otra-democracia.html?page=1#>, 28 de enero de 2013.

- EL PAÍS, «El FMI ve signos de recuperación económica en la zona euro y en EEUU», disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2012/03/18/actualidad/1332106428_854767.html, 17 de enero de 2014.
- ABC, disponible en: <http://www.abc.es/sociedad/20131201/abci-croacia-referendem-matrimonio-201311302114.html>, 1 de diciembre de 2013.
- EFE, 20 Minutos, «Declaración del mundo jurídico ante la realidad de los desahucios», 24 de abril 2013, disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/1795232/0/mundo-juridico/medidas-desahucios/insuficientes/>; 8 de agosto de 2013.
- «CARTA DE JURISTAS EN CONTRA DE LOS DESAHUCIOS» [HTTP://IMAGENES.PUBLICO.ES/RESOURCES/ARCHIVOS/2013/4/9/1365519403089CARTA%20A%20TODOS.PDF](http://imagenes.publico.es/resources/archivos/2013/4/9/1365519403089CARTA%20A%20TODOS.PDF), disponible en: la web de Público: <http://www.publico.es/453354/manifiesto-de-vida-o-muerte-de-50-juristas-contra-los-desahucios>; 8 de agosto de 2013.
- BBC NEWS (VÍDEO), disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21083362>, 18 de enero de 2013.
- COMISIÓN EUROPEA, Press release, «Time's up for supporters of the first European Citizens' Initiatives – what happens next?», 31 de octubre 2013, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1012_en.htm, 23 de enero 2014.
- COMISIÓN EUROPEA, Press release, It's official! Commission receives first successful European Citizens' Initiative from organisers, 23 de diciembre 2013, disponible en: <http://europa.eu/rapid/midday-express-23-12-2013.htm>, 23 de enero 2014.
- EUROPA PRESS, «Bruselas rechaza una iniciativa ciudadana para defender la vida del embrión», 28 de mayo 2014.

PÁGINAS DE INTERNET

- Síntesis de la legislación de la UE, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114548_es.htm, 28 de septiembre de 2013.
- Síntesis de la legislación de la UE, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114548_es.htm, 28 de septiembre de 2013.
- Democracia líquida, <http://www.democracialiquida.org/>, 4 de febrero de 2013.
- World Public Opinion, http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/governance_bt/482.php?lb=brglm&pnt=482&nid=&id=, 15 de diciembre de 2013.
- UK Parliament Website, <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/104.pdf>, 1 de diciembre de 2013.
- Cancillería federal de la Confederación Helvética, Bundesverwaltung/Administration, <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/vi/index.html?lang=fr>, 23 de septiembre de 2013.
- Teoría y praxis sociológica, David B., <http://teoriaypraxissociologica.wordpress.com/2008/03/02/teoria-de-la-legitimidad-weber-y-habermas/>, 23 de marzo de 2012.
- Citizens in charge, www.citizensincharge.org, 14 de octubre de 2013.
- 2010 Global forum, www.2010globalforum.com, 14 de octubre de 2013.
- Initiative and referendum Institute, www.iandrinstitute.org, 14 de octubre de 2013.
- Ombudsman europeo, <http://www.ombudsman.europa.eu/es/home.faces>, 23 de octubre de 2012.
- Comisión Europea, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/faq_en.pdf, 23 de septiembre de 2013.
- Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?locale=es#es>, 24 de junio de 2013.
- Comisión Europea, http://ec.europa.eu/solvit/site/index_es.htm, 17 de febrero de 2014.
- Comisión Europea, http://ec.europa.eu/consumers/ecc/services_en.htm, 17 de febrero de 2014.

■ ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA...

- Comisión Europea, <https://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=es>, 17 de febrero de 2014.
- Comisión Europea, http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm, 17 de febrero de 2014.
- Comisión Europea, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/citizens_summary_fr.pdf, 24 de septiembre de 2012.
- Comisión Europea, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_es.htm, 24 de septiembre de 2013.
- Comisión Europea, Audiencia pública de 22 de febrero de 2010, Programa disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/seue_lopez_garrido_es.pdf, 30 de junio de 2011.
- Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000006>, 30 de junio de 2013.
- Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000004>, 30 de junio de 2013.
- Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/answer>, 23 de enero de 2014.
- Comisión Europea, <http://www.citizens-initiative.eu/>, 27 de enero de 2014.
- Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq#q1>, 27 de enero de 2014.
- Comisión Europea, http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm, 12 de diciembre de 2014.
- Congreso de los Diputados, http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/Indice%20de%20Iniciativas?_pi-ref73_1335503_73_1335500_1335500.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IW10&FMT=INITXLS.fmt&DOCS=1-25&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+&%28I%29.SINI, 20 de noviembre de 2014.
- Today, <http://www.today.it/politica/abolito-finanziamento-pubblico-partiti-letta.html>, 23 de enero de 2014.
- Repubblica, http://www.repubblica.it/politica/2013/12/13/news/finanziamento_pubblico_ai_partiti_oggi_il_governo_vota_l_abolizione-73480292/, 23 de enero 2014.
- Governo italiano, <http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=74110>, 13 de diciembre de 2013.
- Parlamento Europeo, <http://www.results-elections2014.eu/en/election-results-2014.html>, 26 de mayo de 2014.
- Presidencia española 2010, <http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/es/unio-neuropea/tomadecisiones/index.html>, 24 de febrero de 2010.
- Presidencia española 2010, <http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/es/unio-neuropea/tomadecisiones/index.html>, 24 de febrero de 2010.
- Presidencia española 2010, http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF, 3 de marzo de 2010.
- Presidencia española 2010, http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/es/documentosynoticias/noticias/jun14_cag.html, 3 de marzo de 2010.

- Consejo de la UE, http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=ES&ssf=DATE_DOCUMENT+DESC&fc=REGAISES&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff_COTE_DOCUMENT=&ff_TITRE=iniciativa+ciudadana&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_REUNION=, 24 de septiembre de 2013.
- Citizenhouse, http://www.citizenhouse.eu/index.php?option=com_eci&Itemid=174&lang=en, 24 de enero de 2014.
- United Nations Development Programmes, <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2005/>, 23 de septiembre de 2013.
- Single seat, <http://www.singleseat.eu/>, 25 de septiembre de 2013.
- One seat, <http://www.oneseat.eu/>, 25 de septiembre de 2013.
- Fraternité 2020, www.F2020.eu, 30 de junio de 2013.
- Twitter, <http://twitter.com/onesingletariff>, 30 de junio de 2013.
- Derecho al agua, Right to water, <http://www.right2water.eu/>, 30 de junio de 2013.
- Stopvivisection, www.stopvivisection.eu, 30 de junio de 2013.
- Uno de nosotros, One of us, <http://www.oneofus.eu>, 30 de junio de 2013.
- Citizens-initiative, <http://www.citizens-initiative.eu/?p=1578>, 9 de abril de 2013.
- Citizens-initiative, <http://www.citizens-initiative.eu/?p=2228#more-2228>, 23 de enero de 2014.
- Euractiv, <http://www.euractiv.com/print/specialreport-countdown-eci/civil-society-helpdesk-vital-eur-news-519058>, 4 de julio de 2003.
- Euractiv, <http://www.euractiv.com/print/specialreport-countdown-eci/civil-society-helpdesk-vital-eur-news-519058>, 4 de julio de 2003.
- Euractiv, <http://www.euractiv.com/print/specialreport-countdown-eci/eci-day-brussels-civil-society-w-analysis-519059>, 4 de julio de 2003.
- Euractiv, <http://www.euractiv.com/print/specialreport-countdown-eci/civil-society-helpdesk-vital-eur-news-519058>, 4 de julio de 2013.
- Pollwatch 2014, <http://www.electio2014.eu/fr/pollsandscenarios/polls>, 13 de mayo de 2014.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la aprobación del Reglamento en febrero de 2012, se crea la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE). La introducción de este nuevo instrumento de democracia directa cobra aún más importancia en el marco actual de descontento social, marcado por una desafección creciente o un activismo que va más allá de las vías clásicas del poder exigiendo más participación política, transparencia y control en la toma de decisiones. También en la Unión Europea. La aprobación de este instrumento de democracia directa plantea futuros desafíos políticos e institucionales a la UE: ¿hasta qué punto se trata de una alternativa real al quehacer político normal? ¿Va a suponer la introducción de la ICE un modelo alternativo a la democracia representativa? ¿Afectaría ésta al equilibrio legislativo de la UE? Y en un marco más general, ¿es la ICE la solución a los problemas de desafección política actual? Este trabajo pretende esclarecer estas preguntas desde un punto de vista jurídico-político. En este contexto histórico donde aumentan las demandas para una mayor implicación directa del ciudadano en el gobierno, este trabajo defiende las dificultades de imponer las bondades de la democracia directa, al menos en el marco de la ICE y su contexto europeo.