

TESIS DOCTORAL
2015

**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

Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración

DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA

Directora: **Cristina Elías Méndez**

Profesora Titular de Derecho Constitucional

TESIS DOCTORAL
2015

**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

Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración

DOCTORADO EN UNIÓN EUROPEA

Directora: **Cristina Elías Méndez**

Profesora Titular de Derecho Constitucional

*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.*

Lista de contenido

ABREVIATURAS:	8
GRÁFICOS:	9
1. HIPÓTESIS, ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA	12
1.1 HIPÓTESIS	12
1.2 ESTRUCTURA	13
1.3 METODOLOGÍA.....	15
2. INTRODUCCIÓN	19
3. DEMOCRACIA Y UNIÓN EUROPEA	28
3.1 HISTORIA DEL DEBATE IDEOLÓGICO QUE CUBRE LA DEMOCRACIA DIRECTA	28
3.2 LA DEMOCRACIA EN LA UE.....	38
3.3 DEMOCRACIA Y LEGITIMIDAD: UN LASTRE DE LA UNIÓN	44
3.4 LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ALEMÁN DE 30 DE JUNIO DE 2009: ¿CRÍTICA O REFERENCIA?.....	62
4. INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA	78
4.1 HISTORIA CONCRETA DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA	78
4.2 LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL CONTEXTO POLÍTICO	81
4.3 INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: PERSPECTIVA COMPARADA.....	87
4.3.1 <i>Comparación por países</i>	92
4.3.1.1 Alemania	95
4.3.1.2 Portugal.....	96
4.3.1.3 Polonia	97
4.3.1.4 España	99
4.3.1.5 Suiza.....	104
4.3.1.6 Italia	106
4.3.1.7 Austria.....	107
4.3.1.8 Estados Unidos.....	109
4.3.2 <i>Comparación de los elementos característicos</i>	120
4.3.2.1 Signatarios.....	120
4.3.2.2 Los organizadores	126
4.3.2.3 Limitación material	128
4.3.2.4 Otros.....	130
4.4 PARTICIPACIÓN DIRECTA EN LA UNIÓN EUROPEA	131
4.4.1 <i>Foros</i>	133
4.4.2 <i>El Parlamento Europeo</i>	134
4.4.3 <i>La Comisión Europea</i>	137
4.4.4 <i>Otras instituciones</i>	138
4.5 LA PARTICIPACIÓN DIRECTA EN INTERACCIÓN CON LAS INSTITUCIONES, LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES	143

4.5.1	<i>Las instituciones</i>	144
4.5.2	<i>Los grupos de interés</i>	151
4.5.3	<i>El papel de los movimientos sociales</i>	158
5.	DESARROLLO DEL PROCESO LEGISLATIVO	167
5.1	INICIO DE LA VISIBILIDAD POLÍTICA.....	169
5.2	LA CONVENCIÓN EUROPEA DE 2002-2003.....	171
5.3	RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO DE 2009.....	176
5.4	LIBRO VERDE.....	177
5.5	LA AUDIENCIA PÚBLICA DEL 22 DE FEBRERO.....	181
5.6	PROPUESTA DE REGLAMENTO.....	184
5.7	EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y EL COMITÉ DE LAS REGIONES.....	192
5.7.1	<i>El Comité Económico y Social Europeo</i>	192
5.7.2	<i>El Comité de las Regiones</i>	195
5.8	TRAMITACIÓN LEGISLATIVA EN EL PARLAMENTO EUROPEO.....	197
5.9	TRAMITACIÓN LEGISLATIVA EN EL CONSEJO.....	222
5.10	TRÍLOGOS.....	225
5.11	MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DEL PE PARA IMPLEMENTAR EL REGLAMENTO DE LA ICE: ORGANIZACIÓN DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS.....	226
5.12	COMENTARIOS AL PROCESO LEGISLATIVO.....	229
6.	EL REGLAMENTO N°211/2011 DE 16 DE FEBRERO DE 2012	237
6.1	DEL OBJETO Y LAS DEFINICIONES.....	237
6.2	REQUISITOS EXIGIDOS A LOS ORGANIZADORES Y FIRMANTES.....	239
6.3	REGISTRO Y PROCEDIMIENTOS DE LA INICIATIVA CIUDADANA PROPUESTA.....	240
6.4	EL NÚMERO MÍNIMO DE FIRMAS POR ESTADO MIEMBRO.....	244
6.5	VERIFICACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE APOYO.....	246
6.6	PRESENTACIÓN DE UNA INICIATIVA CIUDADANA Y EXAMEN DE LA INICIATIVA POR LA COMISIÓN EUROPEA.....	248
6.7	AUDIENCIA PÚBLICA.....	250
6.8	PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.....	252
6.9	RESPONSABILIDAD Y SANCIONES.....	252
6.10	AUTORIDADES COMPETENTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS.....	253
6.11	ACTOS DELEGADOS.....	254
6.12	MEDIDAS TÉCNICAS.....	257
6.13	FECHAS DE REVISIÓN Y APLICACIÓN.....	258
6.14	ANEXOS.....	259
6.15	VALORACIÓN DE LA NORMATIVA.....	261
7.	ANÁLISIS VALORATIVO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: MARCO NORMATIVO Y PRESUPUESTOS POLITOLÓGICOS	264
7.1	ELEMENTOS POSITIVOS DE LA ICE.....	265

7.2	ELEMENTOS NEGATIVOS DE LA ICE: POTENCIALES RIESGOS QUE CONLLEVA SU INTRODUCCIÓN ...	276
7.3	LA ICE COMO ELEMENTO CON CAPACIDAD DE INFLUENCIA SOBRE EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA UE.....	289
7.4	ARGUMENTOS QUE JUSTIFICARÍAN QUE LA ICE NO VA SUPONER UN CAMBIO EN EL ORDEN INSTITUCIONAL DEL <i>STATUS QUO</i> EUROPEO	305
7.5	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?	

325

8. ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO.....337

8.1	¿QUÉ DICE LA EXPERIENCIA?	337
8.2	INICIATIVAS EN CURSO.....	343
8.3	OBSOLETAS.....	350
8.4	BALANCE PROVISIONAL	352
8.5	POSIBLES REFORMAS DE CARA A UNA PRÓXIMA REVISIÓN	357
8.5.1	<i>Medidas informativas o de apoyo directo a los organizadores.....</i>	<i>357</i>
8.5.2	<i>Medidas técnicas.....</i>	<i>358</i>
8.5.3	<i>Medidas jurídicas.....</i>	<i>360</i>
8.5.4	<i>Medidas financieras</i>	<i>362</i>
8.6	EL PROCEDIMIENTO DE LA ICE: ANÁLISIS EMPÍRICO	363
8.6.1	<i>Registro de la iniciativa (A).....</i>	<i>365</i>
8.6.2	<i>Recogida de firmas (B).....</i>	<i>365</i>
8.6.3	<i>Con 1 millón de firmas (C).....</i>	<i>366</i>
8.6.4	<i>Comunicación de la CE (D).....</i>	<i>367</i>
8.6.5	<i>Opciones tras una comunicación negativa (E)</i>	<i>368</i>
8.7	PROCEDIMIENTO DE PRESENTACIÓN Y TRAMITACIÓN DE UNA ICE: LA PRÁCTICA DE LOS ORGANIZADORES	371
8.8	TIPOLOGÍA DE INICIATIVAS PRESENTADAS EN FUNCIÓN DE SU CONTENIDO	374

9. CONCLUSIONES379

9.1	LA HIPÓTESIS DEL ESTUDIO	381
9.2	COMPROBAR QUE LA HIPÓTESIS ES CIERTA	382
9.3	LAS RAZONES QUE JUSTIFICARÍAN LA HIPÓTESIS.....	385
9.4	¿QUÉ SERÁ DE LA ICE?	387
9.5	DE LA DESAFECCIÓN CIUDADANA Y LA DEMOCRACIA EN LA UE.....	393

BIBLIOGRAFÍA.....400

DOCUMENTOS OFICIALES, FUENTES Y RECURSOS JURÍDICOS.....419

ENTREVISTAS Y ARTÍCULOS DE PERIÓDICOS.....427

PÁGINAS DE INTERNET.....433

10.	LE RÈGLEMENT N°211/2011 DU 16 FÉVRIER 2012.....	440
10.1	OBJET ET DÉFINITIONS	440
10.2	CONDITIONS EXIGÉES POUR LES ORGANISATEURS ET LES SIGNATAIRES	442
10.3	ENREGISTREMENT ET PROCEDURE D'UNE PROPOSITION D'INITIATIVE CITOYENNE	443
10.4	LE NOMBRE MINIMUM DE SIGNATAIRES PAR ÉTAT MEMBRE	448
10.5	VERIFICATION ET CERTIFICATION DES DÉCLARATIONS DE SOUTIEN	449
10.6	PRÉSENTATION ET EXAMEN DE L'INITIATIVE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE	451
10.7	AUDIENCE PUBLIQUE	454
10.8	PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES	455
10.9	RESPONSABILITÉ ET SANCTIONS.....	456
10.10	AUTORITÉS COMPÉTENTES DES ÉTATS MEMBRES.....	457
10.11	ACTES DÉLÉGUÉS	457
10.12	MESURES TECHNIQUES.....	460
10.13	DATE DE REVISION, D'ENTRÉE EN VIGUEUR ET D'APPLICATION	460
10.14	ANNEXES	461
10.15	EVALUATION DE LA NORMATIVE.....	463
11.	CONCLUSIONS	466
11.1	L'HYPOTHÈSE DE L'ÉTUDE	468
11.2	VÉRIFIER LA JUSTESSE DE L'HYPOTHÈSE.....	469
11.3	LES RAISONS QUI VÉRIFIENT L'HYPOTHÈSE	472
11.4	QUE DEVIENDRA L'INITIATIVE CITOYENNE EUROPÉENNE ?.....	474
11.5	A PROPOS DU DÉSENGAGEMENT CITOYEN ET LA DÉMOCRATIE DANS L'UE	479

Abreviaturas:

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

Gráficos

Gráfico 1: Clasificación de la participación directa

Gráfico 2: Tabla comparada por países

Gráfico 3: Clasificación de países de tradición débil y fuerte

Gráfico 4: Proporciones por países

Gráfico 5: Número de campañas por tipo de actor.

Gráfico 6: Posición resumida de los Grupos del PE respecto a la propuesta de la ICE

Gráfico 7: Los principales puntos defendidos por la ICE durante el proceso legislativo

Gráfico 8: Actos delegados y Actos de ejecución

Gráfico 9: Conjunto de iniciativas presentadas previas la entrada en vigor de la ICE

Gráfico 10: Fases de la Iniciativa Ciudadana Europea

RESUMEN

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

En el marco de una aparente creciente demanda en favor de una mayor transparencia y participación en la esfera política, se impone en la agenda europea un instrumento de democracia directa destinado a solventar ese déficit democrático a nivel europeo. De ahí la introducción de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE).

El objetivo de este estudio es comprobar hasta qué punto la ICE puede dar respuesta a las demandas democratizadores de los ciudadanos y, en consecuencia, hasta qué punto esto puede alterar el equilibrio institucional de la UE. La hipótesis de este estudio es que, contrariamente a lo que se ha defendido, la ICE no va a suponer ningún cambio significativo en el equilibrio institucional de la UE. A través de una perspectiva histórica, un análisis comparado de ordenamientos jurídicos similares y el escrutinio del proceso legislativo que llevó a la conclusión de la ICE se aventura el posible impacto de la ICE. Finalmente, a partir de la introducción de la ICE, se analizan también las contribuciones del Derecho y la Ciencia Política sobre los posibles efectos dinamizadores de la democracia.

La conclusión alcanzada en esta tesis es que, pese a las esperanzas depositadas en este instrumento de democracia directa, la verdad es que la ICE no cambiará nada. En consecuencia, se concluye que la ICE se acumulará a la lista de instrumentos participativos ya existentes pero infrutilizados. Debido, sobre todo, al desinterés de la ciudadanía, a unas disposiciones normativas limitadoras y a un marco político que si bien favorable no resulta suficiente para modificar el equilibrio institucional europeo, tal y como originalmente se pretendió.

Capítulo I. Hipótesis, estructura y metodología

1. Hipótesis, estructura y metodología

En este apartado se expone la hipótesis que ha guiado el estudio de este trabajo, la estructura del desarrollo del objeto de investigación y la metodología escogida para corroborar los resultados alcanzados.

1.1 Hipótesis

La introducción del nuevo artículo 11.4 del Tratado de Lisboa exigía a la Comisión Europea (CE) que lanzara una propuesta legislativa mediante la cual un millón de ciudadanos pudiera presentar una Iniciativa Ciudadana Europea (ICE). Así pues, en abril de 2010, la CE lanzaba una propuesta legislativa que sería posteriormente negociada por el Parlamento Europeo (PE) y el Consejo de la Unión Europea. El proceso legislativo despertó un gran interés por parte de órganos, instituciones públicas y sociedad civil que secundaron el procedimiento legislativo con sus contribuciones y la formación de un estado de opinión.

La normativa aprobada en febrero de 2011 establece una Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) pero, al mismo tiempo, plantea desafíos políticos e institucionales: ¿Hasta qué punto se trata de una alternativa real al quehacer político normal? ¿Supone la apertura de una caja de Pandora? ¿Supone la introducción de la democracia directa en la Unión una alternativa a la democracia representativa? Con la introducción de la ICE, ¿se deja abierta la posibilidad de futuras elecciones directas (Presidente de la Comisión y/o del Consejo)? Y, en cualquier caso, con la introducción de la ICE, ¿se reduciría la desafección política? ¿Afectaría la ICE al equilibrio legislativo de la UE y al papel que juega la legitimidad en el desarrollo institucional de la Unión? ¿Y al rendimiento de cuentas, al control democrático por parte de los ciudadanos o a la transparencia? ¿Hasta qué punto la puesta en marcha de la ICE supondrá un cambio institucional?

La introducción de este instrumento de democracia directa plantea novedades que van más allá del ámbito institucional, afectando a la vida política del ciudadano, e implica cuestiones de nivel constitucional que marcarán el futuro de la Unión.

Las preguntas anteriores, sin embargo, no son el objeto primario de estudio de esta tesis, sino que son cuestiones que pueden surgir en un segundo estadio de la reflexión. El objeto de reflexión de esta tesis consiste en intentar saber si la ICE, que se introduce en medio de excelentes expectativas, va a ejercer una influencia real y si su influencia podría ir incluso más allá, modificando el equilibrio institucional de la Unión. En otras palabras, ¿puede ser la iniciativa ciudadana un motor de cambio institucional de la realidad política europea? ¿Puede ésta cambiar el funcionamiento institucional de la Unión y abrir puertas a una revolución institucional que suponga también un cambio de política y una nueva forma de acercarse al funcionamiento de la UE? La hipótesis de este estudio es que no. Que pese a las esperanzas depositadas en este nuevo instrumento, la creación de una iniciativa ciudadana supranacional no abrirá las puertas a un replanteamiento institucional en el que se reconsidere la participación del ciudadano en la política europea. Con mayor detalle se argumenta en esta tesis, que la ICE no va a responder a las expectativas generadas y que su protagonismo es resultado de una fase temporal de reavivación del interés por la democracia directa en el marco de una crisis de resultados ofrecidos por la democracia representativa tradicional. Esta reapreciación temporal de la ICE no halla correspondencia, como se pretende demostrar posteriormente, con los medios jurídicos que se ponen al alcance de la nueva normativa.

1.2 Estructura

Para desarrollar estos y otros argumentos, la investigación de la tesis se ha desarrollado en las siguientes partes:

Una introducción que pone en contexto el interés del objeto de investigación y la actualidad de la hipótesis (capítulos II y III). La desafección política, la falta de participación ciudadana en las elecciones europeas, los resultados de las últimas elecciones europeas, que han arrojado un importante resultado de partidos extremistas eurófobos o antisistemas en Estados miembros de gran relevancia en la UE, o los cambios institucionales producidos a partir de la crisis económica son algunas de las preocupaciones actuales. También resultará preciso analizar por qué la baja participación política supone un problema (si es que efectivamente lo supone). Además, se pone en relación este contexto con la sentencia del Tribunal

Constitucional Alemán de 30 de junio de 2009 y sus inmediatas consecuencias en el orden jurídico teutón y la extrapolación de la misma a otros Estados miembros y al propio de la Unión.

En una primera parte de la tesis correspondiente al capítulo IV, se sitúa la explicación de la ICE en el contexto histórico desde dos perspectivas. Por una parte, se ofrece una comparación diacrónica a través del tiempo y la evolución del concepto y, por otra, se ofrece una comparación sincrónica mediante la confrontación de las legislaciones de diferentes Estados representativos. En estos apartados, se desarrolla parte del debate ideológico que cubre la democracia directa y se hace especial referencia a su evolución jurídica. En un segundo momento del mismo capítulo IV, se recoge y estudia la iniciativa ciudadana desde una perspectiva comparada tanto por países como por los elementos característicos de la normativa. Es en este mismo bloque donde se incluyen otras formas de participación directa en la UE y se analiza también el marco interactivo con las instituciones y el nuevo papel de los movimientos sociales.

En una segunda parte, que abarca el capítulo V, se analiza de forma profunda el proceso legislativo que llevó a la publicación del Reglamento de la ICE. El análisis versa sobre la concepción de este instrumento de democracia directa y se centra en las diferentes disyuntivas de los elementos así como en sus características legislativas concretas que marcaron la regulación final. En este apartado, se dirime si efectivamente existió la voluntad de proteger el *status quo* y así comprobar si en la dialéctica entre el conservadurismo institucional y las nuevas corrientes constitucionalistas, las tesis de los segundos primaron sobre los primeros.

En una tercera parte, en el capítulo VI, se expone de manera detallada el estudio del Reglamento. De la norma europea que fue aprobada se analizan los elementos jurídicos más destacados que ayudan a entender o, al menos, a prever el alcance de la ICE y cuánto ésta puede influir en la toma de decisiones y, más aún, en la capacidad de establecer la agenda política y afectar al equilibrio institucional actual.

En una cuarta parte, correspondiente al capítulo VII y VIII, se elabora el balance del estudio primero desde un punto de vista teórico y, posteriormente, desde un punto de vista empírico. Se destacan los elementos positivos y negativos de la ICE, y se intenta determinar

su potencial alcance sobre el entramado legislativo-institucional. La respuesta a la hipótesis de este trabajo se recoge en los apartados subsiguientes: argumentos a favor y en contra que harían de la ICE un mecanismo desestabilizador del orden institucional actual; se trata de analizar si la introducción de la ICE podría suponer un cambio en el equilibrio legislativo ocasionando un impacto en la toma de decisiones a nivel europeo. Inmediatamente después, en el capítulo octavo, se recurre al balance empírico y se comparan los axiomas teóricos con la experiencia de las iniciativas emprendidas hasta la fecha.

Finalmente, **en la conclusión (capítulo IX)** se expone de manera sucinta los resultados de la tesis. En esta última parte, se resumen las razones que llevan a concluir que la ICE será un instrumento infrautilizado y de escasa relevancia; y que, en consecuencia, pese a la existencia de argumentos a favor, ésta no tendrá la influencia destacada que se esperaba y, menos aún, alterará el orden institucional de la Unión. También aquí se mencionará la aportación que la ICE puede suponer para la construcción de un Derecho constitucional europeo.

1.3 Metodología

Con respecto a la metodología¹ seguida para gran parte del desarrollo de esta tesis y la defensa de la hipótesis del estudio, se ha recurrido a métodos cualitativos de investigación.

En primer lugar, y fundamentalmente, se ha realizado un análisis de la normativa utilizando un enfoque jurídico. Se ha llevado a cabo un minucioso análisis del contenido de la normativa mediante el recurso a los textos jurídicos, el análisis de las enmiendas y el estudio del Reglamento que regula el funcionamiento de la ICE. El estudio del contenido jurídico no se ha limitado al texto final aprobado sino que, en muchos casos, se ha recurrido a los textos provisionales y propuestas jurídicas de transición por ser capaces de explicar las expectativas y la inercia que podría haber adoptado la ICE y lo que finalmente se ha concretado en Derecho positivo.

¹ KING, G., KEOHANE, R. O. y VERBA, S., El diseño de la investigación social, Alianza, 2000.

En segundo lugar, se ha recurrido al análisis del discurso tanto oral como escrito, no solo de los textos jurídicos, como se ha mencionado previamente, sino también de aquellos con contenido político. Han sido una constante para la conformación de esta tesis el escrutinio de los textos de las reuniones, el análisis de las intervenciones en plenaria y de las reuniones en las comisiones parlamentarias, la asistencia a conferencias, la transmisión de textos por escrito, los documentos de trabajo, los correos electrónicos y, por supuesto, los informes y las enmiendas. El estudio de estas declaraciones ha sido analizado tanto en la forma como en el fondo, para poder entrever una posible segunda intencionalidad en las declaraciones del emisor.

En tercer lugar, se ha utilizado el método comparativo a partir del estudio de la bibliografía existente y el escrutinio de la normativa en países que comparten características similares, entre ellas, poseer instrumentos de democracia directa y, más concretamente, reconocer en sus ordenamientos el uso de la iniciativa ciudadana. Este análisis ha sido fundamental para apuntar conclusiones, realizar extrapolaciones y determinar el rumbo de la hipótesis de este estudio.

En cuarto lugar, la entrevista ha sido un punto clave para el desarrollo de las diferentes apreciaciones y puntos de vista sobre el objeto de estudio. Se han llevado a cabo charlas informales con funcionarios, asistentes, agentes contractuales y temporales tanto de las instituciones europeas como de los distintos Estados miembros. Mas no solo se ha recurrido al sector público. También han tenido lugar contactos con la sociedad civil, las organizaciones, las ONG, los grupos de presión y los partidos políticos.

Finalmente, se ha recurrido también, aunque en escasa medida, al método cuantitativo. El recurso al método cuantitativo ha sido el estrictamente necesario para permitir la observación de las proporcionalidades y la elaboración de gráficos.

En cualquier caso, el método de estudio entre el Derecho Constitucional y la Ciencia Política ha resultado necesario en razón de la estrecha y compleja relación entre ambos. La construcción de la hipótesis y su resolución nos han llevado a incorporar metodologías y argumentos provenientes de ambas disciplinas. Aspiramos a que la elección de esta metodología pueda tomarse como un esfuerzo llevado a cabo para lograr esclarecer la

materia de análisis superando los límites que, por sí solas y de forma aislada, ambas disciplinas presentan para la resolución de la hipótesis planteada.

Capítulo II. Introducción

2. 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 sistema². 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*³ sobre el resto. No descubrimos nada nuevo al afirmar que 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 personas⁴, un 7'3% de la población mundial⁵, es un exponente de cómo la unidad política del Estado-nación ha cedido voluntariamente 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 solidario.

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 comunitaria 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

² GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., "La iniciativa ciudadana en la Unión Europea", *Panorama Social*, número 17, Primer semestre 2013

³ JENSEN, C. S., Neo-functionalism, en: CINI, M. (ed.), *European Union Politics*, 2ª edición, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 85-98.

⁴ Datos Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat>, 22 de enero 2013.

⁵ Datos Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/searc_database, 22 de enero 2013.

de actuación⁶. 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 Europeas 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*”⁷. 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 UE⁸. Por otro lado, el principio de primacía recogido en las sentencias *Costa vs. Enel* y *Simmenthal*⁹. 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 europea¹⁰; 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)¹¹. 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 nº 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 materia¹².

⁶ 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.

⁷ CUESTA, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, Navarra, 2008, p. 110.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ “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/decisionmaking_process/114548_es.htm, 28 de septiembre 2012.

¹¹ *Ibid.*

¹² 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,

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 suficiente¹³. 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 esta tesis: 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 fondo común cultural que sirva como samblaje¹⁴. 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 consociales se requieren mecanismos de participación directa para articular sus clivajes¹⁵. Las democracias consociales, 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 consociales se suelen encontrar en países con una estructura

¹³ 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.

¹⁴ BOREA ODRÍA, A., *Los Elementos del Estado Moderno*, Tomo I, Editora Hochman Internacional S.A., 1994, pp. 367-373.

¹⁵ 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.

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 consociacional 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.

Las democracias consociacionales 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 consociacionales, 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 poder¹⁶. El otro es el conjunto de políticas a veces calificadas de insípidas, al ser el fruto de negociaciones largas en las que los resultados convergen¹⁷ 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 consociacionales, 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 bases¹⁸ 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

¹⁶ MAGNETTE, P. y PAPADOPOULOS, Y., “On the politicization of the European consociation: a middle way between Hix and Bartolini”, European Governance Papers, nº C-08-01, 2008.

¹⁷ *Ibid*, p. 18.

¹⁸ *Ibid*, p. 19.

alternancia política en el gobierno de la Unión¹⁹. 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)²⁰, 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 la crisis²¹, el apoyo a los sistemas democráticos se mantiene intacto²², 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 participación²³.

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

¹⁹ WEILER, J. “The European Union Belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals”, *European Law Review*, N° 22, 1997, pp. 150-156.

²⁰ MAGNETTE, P. y PAPADOPOULOS, Y., *op.cit.*, p. 19.

²¹ 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.

²² “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.

²³ MILBRATH, L.W. y GOEL, M. L., *Political participation. How and why people get involved in politics?*, Rand McNally College Publishing Company, Chicago, 1977.

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 constitucional²⁴, 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 multinivel²⁵. Ante esta situación, la introducción de mecanismos de democracia directa (entendida como la participación activa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones)²⁶, 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 consociacional²⁷.

Los aspectos positivos del uso que ofrece la democracia directa en las democracias consociales 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.

²⁴ Me refiero al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que fue rechazado en referéndum por Holanda y Francia en 2005.

²⁵ 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 estatutaria d elas relaciones entre la Generalitat de Cataluña y el Estado”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals (REAF)*, núm 12, marzo 2011, pp. 447-470..

²⁶ TIBOR PALLINGER, Z. y MARXER, W., *op. cit.*, p. 31.

²⁷ *Ibid.*, p. 32.

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. Esta tesis 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 irrenunciable 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 esta tesis 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 que aventuro al inicio de esta tesis. Finalmente, sobre la base de lo analizado, se aíslan los argumentos que pueden

confirmar o no la hipótesis 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 III. Democracia y Unión Europea

3. Democracia y Unión Europea

3.1 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.

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 antigua²⁸. 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 Media²⁹. Pero el verdadero resurgimiento del concepto de *democracia* tiene lugar con la llegada de la Edad Moderna y Contemporánea.

No es el objetivo de esta tesis hacer un repaso de la evolución del concepto de democracia a través de la Historia. Más bien, nos interesa el resurgimiento del término y, sobre todo, la concepción antagónica que surge entre la democracia directa y representativa. 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 soberano³⁰. En palabras de Rousseau “...el soberano, que no es más que un ser colectivo, sólo puede ser representado por sí

²⁸ REQUEJO, F., *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado del Bienestar*, Ariel, Ciencia Política, Barcelona, 2008.

²⁹ 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”.

³⁰ GUERRERO SALOM, E., “Debates actuales y actualizados sobre la democracia”, *Cuadernos de Derecho Público*, Núm. 18, INAP, enero-abril 2003, p. 6.

*mismo*³¹. 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*”³². Pero no sería hasta la Constitución jacobina de 1793 donde se establecería un mecanismo de revisión constitucional a instancia de los ciudadanos³³. 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 constituyentes³⁴, ya que, en sí, la Constitución de 1787 no llegará a recoger nunca la participación directa en su texto normativo³⁵.

Con estos precedentes y el avance de la Edad Contemporánea, no sólo la democracia directa evoluciona y va ganando peso en el espectro político, también las formas específicas de la democracia directa varían en importancia y uso a lo largo del desarrollo de la democracia. En el siglo XIX también se da cuenta de la connotación izquierdista y progresista asociada tradicionalmente a la democracia directa. El socialismo del siglo XIX consideró que el sistema representativo era un obstáculo a la verdadera expresión de la voluntad popular. Argumentaban que los delegados políticos sólo representaban la expresión burguesa, en parte explicado por el uso del sufragio censitario.

³¹ ROUSSEAU, J.J., “Du Contrat social ou Principes du droit politique”, en: Rousseau, J.J., *Œuvres Complètes*, Paris, 1971.

³² Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

³³ “...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.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Constitución americana de 1787.

Curiosamente, esta división ideológica en el índice izquierda-derecha sigue apuntándose hoy tanto en el seno del Consejo como en el PE. La tensión entre el uso extensivo defendido por el PE como expresión de la voluntad popular y las restricciones que utiliza el Consejo pertenece todavía a esa herencia que establecía una oposición entre los que tenían el poder (el gobierno en pro del sistema representativo) y los que aspiran a controlarlo y moderarlo (el pueblo en aquel momento y hoy el PE). En una fase histórica previa, el Parlamento no representaba a la ciudadanía pero hoy, mediante unas elecciones directas y libres, al PE sí que podría asumir que, aunque resulte una paradoja por la naturaleza inherente de representación indirecta parlamentaria, sí representa al pueblo o al menos está legitimado para ello.

Esta división histórica del eje izquierda-derecha se reproduce también en el apoyo que reciben en el PE las enmiendas en aras de la transparencia, de mayor participación y de inclusión ciudadana. El Partido Popular Europeo (PPE) siempre se ha mostrado más parco en flexibilizar la apertura de las estructuras institucionales al ciudadano de a pie y a las instancias no gubernamentales que pretenden defender los intereses del ciudadano más allá de las estructuras formales de poder. El Grupo de los Socialistas y Demócratas (SD), los Verdes y GUE (más estos dos últimos) han defendido la ampliación de la participación ciudadana directa en los procesos decisorios de poder. Pese a lo dicho, en el caso de la iniciativa ciudadana, la polarización dentro del PE no fue destacada. Sólo los Verdes y GUE (Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea o *Gauche Unitaire Européenne*) acentuaron las propuestas inclusivas. Los tres partidos mayoritarios: ALDE (Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa), SD y PPE defendieron una posición común en la mayoría de los puntos de la ICE y consiguieron adoptar una posición común frente al Consejo³⁶.

En realidad, como me referiré más adelante, la demanda de aplicación de democracia directa no resulta del color político, sino de la imposibilidad para acceder a los canales de poder del momento. De ahí que los grupos que ocupan posiciones en los extremos del eje político pujen por la democracia directa mientras que los que tienden al centro son más partidarios de utilizar los mecanismos de poder que ofrece la democracia representativa³⁷.

³⁶ Esto se explica con más detalle en la sección V relativa al “Desarrollo del proceso legislativo”.

³⁷ Esta idea se desarrolla con más detalle a lo largo de las páginas de esta tesis. Véase la sección VII “Ventajas y peligros de la Iniciativa Ciudadana Europea”.

Volviendo a la sucesión lineal de los hechos, es llegando a finales del siglo XIX y principios del s. XX cuando se desarrolla el movimiento en defensa del sufragio femenino (*Women's Suffrage Association*³⁸), el cual ayudó al desarrollo de instrumentos de democracia directa. Ante la falta de alternativa de mecanismos formales de participación indirecta y ante la ignorancia de la representación de sus intereses, los partidarios del sufragio femenino vieron en los mecanismos asamblearios un canal para hacer oír sus ideas al discurso asentado del *status quo*.

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 electoral³⁹. De esa época cabe destacar la Constitución de Weimar, paradigmática para el desarrollo posterior de la participación directa. En ella se recogen la “iniciativa popular”, el “referéndum popular”, el “referéndum constitucional”, el “referéndum legislativo”, el “referéndum de arbitraje”, el “referéndum de revocación” y el “referéndum local”⁴⁰. Estas fórmulas de democracia directa fueron recogidas por muchas de las constituciones de la época (Austria, Estonia, Letonia, Checoslovaquia), entre ellas la Constitución española de 1931. Y aunque la evolución histórica posterior acabaría abortando el despliegue de dichas fórmulas participativas, su testigo sería recogido en algunas de las leyes fundamentales surgidas en la segunda mitad del siglo XX.

¿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 Estados⁴¹ forzando un cambio en el constitucionalismo europeo de entreguerras.

De esta época también data cuando se empiezan a analizar de forma sistémica los mecanismos de participación directa en las instituciones del Estado. Ya en los primeros

³⁸ CUESTA, V., *op. cit.*, p. 58.

³⁹ KELSEN, H., *Esencia y Valor de la Democracia*, Comares, Casa del Libro, Barcelona, 2002, pp. 48-73.

⁴⁰ GUERRERO SALOM, E., *op. cit.*, p. 9.

⁴¹ CUESTA, V., *op. cit.*, p. 61.

decenios del siglo XX, Carre de Malberg⁴² y Léon Duguit⁴³ defendían que las técnicas de democracia directa no entran en competencia con la democracia representativa y atenuaron los temores de los líderes políticos argumentando que eran un contrapunto, una ayuda en el desarrollo normal del proceso legislativo; una racionalización del sistema parlamentario reservado a las élites del poder y que no significaba, en ningún caso, la erosión de la democracia representativa. Esta visión innovadora se oponía a aquella dicotomía excluyente que planteó Rousseau: o democracia directa o ausencia de democracia.

La Constitución de Weimar⁴⁴ de 1919 es un claro ejemplo de esa corriente de Constituciones sociales que defendían derechos extensivos, más allá de las recogidas por las Constituciones precedentes de corte liberal. Uno de sus elementos más destacados es su artículo 73, donde se recoge la iniciativa popular de proposiciones de ley presentadas por una décima parte de los electores. También se reconoce el referéndum de ratificación de las leyes en sus artículos 72⁴⁵ y 73⁴⁶ y el referéndum de arbitraje⁴⁷ mediante el cual el Presidente de la República de Weimar podía convocar referendums antes de la promulgación de la ley para que los electores se pronunciaran sobre ella (art. 76)⁴⁸. Además, el art. 43 de la Constitución de Weimar facultaba al Reichstag para que revocara al Presidente de la República mediante referéndum⁴⁹. Como dato poco alentador y en referencia a una citación anterior, en la que se afirma que el apoyo a la democracia directa no depende tanto del color político como del mayor o menor acceso al poder⁵⁰. Vale la pena señalar que fue la derecha nacionalista en

⁴² CARRE DE MALBERG “Considérations théoriques sur la combinaison du référendum avec le parlementarisme”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1931, p. 228, en : CUESTA, V., *op. cit.*, p. 62.

⁴³ DUGUIT, L., *Manuel du Droit constitutionnel*, Paris, 1907, pp. 293-300, en: CUESTA, V., *op. cit.*, p. 62.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ “Die Verkündung eines Reichsgesetzes ist um zwei Monate auszusetzen, wenn es ein Drittel des Reichstags verlangt. Gesetze, die der Reichstag und der Reichsrat für dringlich erklären, kann der Reichspräsident ungeachtet dieses Verlangens verkünden.”, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, *Ibid.*

⁴⁶ “Ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz ist vor seiner Verkündung zum Volksentscheid zu bringen, wenn der Reichspräsident binnen eines Monats es bestimmt. Ein Gesetz, dessen Verkündung auf Antrag von mindestens einem Drittel des Reichstags ausgesetzt ist, ist dem Volksentscheid zu unterbreiten, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten es beantragt. Ein Volksentscheid ist ferner herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Er ist von der Regierung unter Darlegung ihrer Stellungnahme dem Reichstag zu unterbreiten. Der Volksentscheid findet nicht statt, wenn der begehrte Gesetzentwurf im Reichstag unverändert angenommen worden ist. Über den Haushaltplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen kann nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen. Das Verfahren beim Volksentscheid und beim Volksbegehren regelt ein Reichsgesetz.”, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, *Ibid.*

⁴⁷ CUESTA, V., *op. cit.*, p. 65.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 66.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Véase la sección VII de esta tesis “Ventajas y peligros de la Iniciativa Ciudadana Europea”.

Alemania quien más presionaría para introducir los elementos de democracia directa. Y es que no podemos olvidar que en el caso de la ICE también grupos xenófobos han aplaudido y alentado la introducción de este mecanismo de democracia directa⁵¹.

La Constitución austriaca de 1920 en su art. 41. 2 recogía la iniciativa popular en la legislación ordinaria “*Toda iniciativa formulada por 200.000 electores o por la mitad de los electores de tres Estados (iniciativa popular) habrá de ser presentada por el Gobierno Federal al Consejo Nacional para su tramitación reglamentaria. La iniciativa popular ha de formularse articulada ya en su proyecto de Ley*”⁵². Esta versión de la norma era una versión atenuada porque el Parlamento austriaco podía negarse en último caso a aceptar la propuesta legislativa ciudadana. Este modelo sería el seguido por la Constitución italiana de 1947, la Constitución española del 31 y la posterior del 78. También la ICE ha seguido este modelo, donde la Comisión Europea (y no sin embargo el PE) tiene la última palabra. La Constitución austriaca también tenía en su art. 43 la posibilidad de celebrar un referéndum facultativo “*Toda ley no votada por el Consejo nacional habrá de ser sometida por el Presidente Federal, antes de su publicación, a una votación popular, si el Consejo Nacional así lo acuerda, o si lo pide la mayoría de sus miembros.*”

La Constitución española de la Segunda República⁵³ también incluía mecanismos de democracia directa como el referéndum legislativo facultativo (art. 66.1 y 2) y la iniciativa legislativa popular (15% del cuerpo electoral)⁵⁴. Subrayo aquí también que se trataron de enmiendas constituyentes presentadas por diputados como José María Gil-Robles (de

⁵¹ Gerard Batten (UKIP) por ejemplo, en la Eurocámara el 18 de abril de 2013 en Estrasburgo o Agnew Stuart, también miembro de UKIP, en la comisión AFCD de 28 de febrero. Pese a criticarla como un mecanismo de propaganda de la Unión, no se oponen a ella y, al contrario, la apoyan.

⁵² “(1) *Gesetzesvorschläge gelangen an den Nationalrat als Anträge seiner Mitglieder, des Bundesrates oder eines Drittels der Mitglieder des Bundesrates sowie als Vorlagen der Bundesregierung.*

(2) *Jeder von 100 000 Stimmberechtigten oder von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder gestellte Antrag (Volksbegehren) ist von der Bundeswahlbehörde dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen. Stimmberechtigt bei Volksbegehren ist, wer am letzten Tag des Eintragungszeitraums das Wahlrecht zum Nationalrat besitzt und in einer Gemeinde des Bundesgebietes den Hauptwohnsitz hat. Das Volksbegehren muss eine durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit betreffen und kann in Form eines Gesetzesantrages gestellt werden. (3) Die näheren Bestimmungen über das Verfahren für das Volksbegehren werden durch Bundesgesetz getroffen.*”, Artikel 41, Constitución austriaca de 1920, disponible en: <http://www.verfassungen.de/at/indexheute.htm>, 2 de febrero 2013.

⁵³ “*El pueblo podrá atraer a su decisión mediante “referéndum” las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias. El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores. Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del “referéndum” y de la iniciativa popular*”, Artículo 66, Constitución española de 1931, disponible en: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf, 3 de febrero 2013.

⁵⁴ AGUIAR DE LUQUE, L., *Democracia directa y Estado constitucional*, Edersa, Madrid, 1977, p. 248.

extrema derecha nacionalista y que posteriormente apoyaría el levantamiento militar de las tropas nacionales en 1936).

Sin embargo, estas constituciones de entreguerras que favorecían la inclusión ciudadana, excluían también expresamente la participación directa en aquellas normas referidas a presupuestos, cuestiones financieras, haberes de funcionarios, impuestos⁵⁵, etc. Esta discusión de si incluir o no limitaciones en la propuesta legislativa estuvo muy presente en las negociaciones de la ICE. Un debate heredado de esta época y de consecuencias políticas que se derivarían de su uso práctico. Hablaremos de ello posteriormente, ya que este punto fue uno de los puntos discutidos durante la negociación de la ICE.

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.

Sobre estos fundamentos, afirma Cuesta que la participación directa contemporánea ya no es heredera del republicanismo sino que ha asumido los principios básicos de las democracias liberales y poco o nada tienen de la tradición filosófica que concebía al ciudadano con la virtud necesaria que legitimaba su participación en el ágora griega, la república romana o las *Landsgemeinde*, asambleas populares de las comunidades germánicas⁵⁶. Rousseau rescata esta tradición republicana del olvido y otorga la fe en el individuo que Hobbes le había quitado⁵⁷. Esta fe en el individuo y en sus capacidades es la inspiradora hoy día de la inserción de mecanismos de participación directa.

En contra de lo que opina Víctor Cuesta⁵⁸ cuando afirma que la participación no se debe a los principios republicanos sino los principios básicos de la democracia liberal, entendemos que la participación del ciudadano en política no está totalmente desligada de la herencia republicana entendida como la *res publica*, el interés por la ley y la protección del bien común. Más aún, ante la desconfianza del limitado pluralismo y cierta previsibilidad

⁵⁵ GUERRERO SALOM, E., *op. cit.*, p. 10.

⁵⁶ Las cuales perduran todavía hoy día en algunos cantones suizos y que podría explicar en parte la tradición participativa de la Confederación Helvética, en: CUESTA, V., *op. cit.*, pp. 34-35.

⁵⁷ Me refiero al *Leviatán* de Thomas Hobbes.

⁵⁸ “Las propuestas participativas de profundización democrática formuladas desde la teoría política contemporánea han asumido definitivamente los fundamentos básicos de la democracia liberal y se distancian, por tanto, de las primeras expresiones del pensamiento político republicano.”, CUESTA, V., *op. cit.*, p. 34.

electoral se ha alzado el espíritu del mayo del 68, de las revueltas árabes, del movimiento 15-M en España, como ejemplos de un republicanismo inherente a la condición democrática. Esta participación ciudadana no responde a la lógica del sistema democrático representativo, sino que va más allá, y responde a valores universales de la responsabilidad del ciudadano por el bien común. Por lo tanto, se discrepa aquí de Cuesta y se defiende la tesis de que en las demandas de democracia directa surgidas en los últimos tiempos perdura el elemento republicano que ya en la época de la Antigua Grecia exigía el compromiso ciudadano explicitado en el Ágora.

Esta influencia, olvidada durante largos siglos pero siempre latente en la tradición normativa, se izó con impulso en las protestas del s. XIX que pedían una mayor inclusión del ciudadano en el marco del sufragio censitario (la idea subyacente es que todos los ciudadanos son virtuosos y no solo aquellos que poseían títulos y poder económico). Estas demandas se basan en la creencia de que todo ciudadano está capacitado para la política, de que el individuo es autónomo y dispone de la capacidad para participar en la política. En un primer tiempo, esto llevaría consigo la expansión del sufragio. En un segundo tiempo, esta creencia llevaría a los ciudadanos a reclamar su participación directamente, a rechazar el mandato imperativo de los representantes y ejercer, en cambio, su voto directo. Vallespín respalda en parte esta visión cuando afirma que *“la teoría de Rousseau sirvió para llamar la atención sobre el déficit de democracia que aquejaba el discurso liberal, creando la necesidad de una mejor integración de la dimensión participativa en la teoría liberal”*⁵⁹.

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 deliberativa⁶⁰. 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

⁵⁹ VALLESPÍN, F. “El discurso de la democracia radical”, en: DEL ÁGUILA, R., y VALLESPÍN, F., *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 158.

⁶⁰ SCHILLER, T., *Direct Democracy and Theories of Participatory Democracy-some observations*, en: TIBOR PALLINGER, Z. y MARXER, W., *op. cit.*, p. 14.

efectiva. Otra manera de hacer política parece posible: una democracia líquida⁶¹, donde cada ciudadano 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 empírica⁶². Este hecho se plasmó en una extensión de la democracia alrededor del mundo⁶³ 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”⁶⁴. 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*”⁶⁵. Dicho con otras palabras: la participación

⁶¹ Democracia líquida, <http://www.democracialiquida.org/>, 4 de febrero 2013.

⁶² GUERRERO SALOM, E., *op. cit.*, p. 15.

⁶³ HUNTINGTON, S. P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Ed. Paidós, Barcelona, 1994.

⁶⁴ CUESTA, V., *op cit.*, p. 41.

⁶⁵ BIGLINO CAMPOS, P., “La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal”, *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, Núm.19, 1987, p. 91.

activa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones⁶⁶. Son instrumentos de participación directa el referéndum, la iniciativa ciudadana, las peticiones, el plebiscito, etc.

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 asamblearios 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 clásico⁶⁷. 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 fóruns ciudadanos⁶⁸. 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*”⁶⁹.

No en vano, la evolución de la UE ha sido paralela al despliegue de las nuevas tecnologías:

⁶⁶ TIBOR PALLINGER, Z. y MARXER, W., op. cit., p. 31.

⁶⁷ “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.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

sus nuevas fronteras han sido también las tecnológicas. Además, de los proyectos de democracia heredados del debate político anterior, la UE ha sabido absorber y combinar las dificultades prácticas con los límites teóricos de la democracia directa.

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 con nuevas formas de democracia directa. La introducción de la ICE es, curiosamente, previa a los últimos movimientos sociales que han reclamado más inclusión del ciudadano en la vida política pública⁷⁰ 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.

3.2 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 delante⁷¹.

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 poliarquía⁷².

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

⁷² DAHL, R. A., *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.

En un extremo, se hallan algunos autores que asumen la idea de que la Unión está condenada a no ser democrática⁷³. El argumento que emplea Grimm es la tesis del “no demos”⁷⁴. 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. Otros autores, como Habermas, se han referido al concepto de “nación cívica”⁷⁵ para superar el problema étnico cultural planteado por la escuela del “no demos”, idea compartida también por Díez-Picazo⁷⁶.

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 constitucional⁷⁷. 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*”⁷⁸.

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

⁷³ GRIMM, D., “¿Necesita Europa una Constitución?”, Debates, Núm. 55, marzo 1996, p. 14.

⁷⁴ CUESTA, V., *op. cit.*, p. 112.

⁷⁵ En referencia a Habermas. CUESTA, V., *op. cit.*, p. 112.

⁷⁶ DÍEZ-PICAZO, L., *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, pp. 76-77.

⁷⁷ CUESTA, V., *op. cit.*, p. 111.

⁷⁸ 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.

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 directas⁷⁹:

- (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 conocimiento 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 centripeto 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 legislar⁸⁰. 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*”⁸¹. 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.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ BOUSSAGUET, L., *op.cit.*, p. 5.

⁸¹ 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.

- (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 decisonal más transparente que la mayoría de los Estados miembros⁸². 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.

El no francés y holandés al proyecto de Constitución en 2005 marcó un punto y aparte en el proceso decisonal 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 institucional⁸³. 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)⁸⁴ 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 permanente⁸⁵. 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.

⁸² 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.

⁸³ RICARD-NIHOUT, G. y CON SYDOW G., “Des réformes institutionnelles à la politisation”, Les Brefs de Notre Europe, n°18, octubre 2010, p. 1.

⁸⁴ Comisión Europea, La gobernanza europea, Un Libro Blanco, COM (2001) 428 final, Bruselas, 25 de julio de 2001.

⁸⁵ BOUSSAGUET, L., *op. cit.*, p. 7.

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?⁸⁶ 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 experiencia 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 esta tesis).

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 afirma⁸⁷, 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.

⁸⁶ BOUSSAGUET, L., *op. cit.*, p. 2.

⁸⁷ “*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.

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 tradicionales de representatividad y control y que, en cambio, reposan en instituciones de representación indirecta de los ciudadanos⁸⁸. 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 diputados europeos⁸⁹ y la posibilidad de que el PE pueda elegir al jefe del ejecutivo comunitario⁹⁰, 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 único⁹¹. 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

⁸⁸ 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/ecprorto/virtualpaperroom/156.pdf>, 4 de febrero 2013.

⁸⁹ 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://andrewduff.eu/en/page/electoral-reform-of-the-european-parliament>, 22 de enero 2013.

⁹⁰ 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

⁹¹ 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.

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.

3.3 Democracia y legitimidad: un lastre de la Unión

En la defensa de esta tesis, la legitimidad es un punto importante para articular el discurso entorno a la ICE, porque en su creación subyace una base 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 excepciones⁹²: 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 CE⁹³.

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 ella⁹⁴.

⁹² 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*, nº38, 2000, pp. 273-302.

MORAVCSIK, A., "In Defense of the 'Democratic Deficit': Reassessing the Legitimacy of the European Union", *Journal of Common Market Studies*, nº 4, 2002, pp. 603-634.

⁹³ 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.

⁹⁴ 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.

Son muchos autores desde diferentes disciplinas los que se han acercado al concepto de legitimidad. Uno de los autores ineludibles básicos, Max Weber⁹⁵, 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.

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 pueblo⁹⁶.

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.”*⁹⁷ La legitimidad es, sobre todo hoy día, un concepto

⁹⁵ WEBER, M. *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1978.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ BOREA ODRÍA, A., *op. cit.*, pp. 367-373.

multidimensional⁹⁸. 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 legitimadas⁹⁹. 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 crisis¹⁰⁰ se ha puesto de manifiesto de forma más acentuada. Y digo “más acentuado” 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 lógica neofuncionalista¹⁰¹ basada en los éxitos de una tecnocracia presuntamente imparcial que velaba por los intereses de la Unión¹⁰².

A partir del concepto multidimensional que ofrecen Beetham y Lord¹⁰³ 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

⁹⁸ BEETHAM, D. y LORD, C., *op.cit.*, p. 16.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ ELÍAS MÉNDEZ, C., “La Administración...”, *op.cit.*, pp. 43-54.

¹⁰¹ HIX, S. *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Ed. 2ª, 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.

¹⁰² 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

¹⁰³ BEETHAM, D. y LORD, C., *op.cit.*, pp.16-18.

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*¹⁰⁴ 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 ciudadana 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*”¹⁰⁵. 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. Veamos¹⁰⁶: en primer lugar, está el PE. El proceso electoral del PE no se trata de elecciones

¹⁰⁴ARREGUI, J., *op.cit.*, pp. 107-112.

¹⁰⁵*Ibid.*, p. 90.

¹⁰⁶*Ibid.*, pp., 94-99.

europas, sino de elecciones nacionales que poco tienen que ver con la política a nivel europeo¹⁰⁷. Además, los miembros al PE (MEP en sus siglas en inglés) dependen de sus partidos nacionales¹⁰⁸ 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 fundaciones¹⁰⁹. 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 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 facultativa¹¹⁰ 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 elecciones¹¹¹. 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

¹⁰⁷ LODGE, J. (coord.), *The 1999 Elections to the European parliament*, Ed. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.

¹⁰⁸ HIX, S., NOURY, A. y ROLAND, G., *Democratic Politics in the European Parliament*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ ARREGUI, J., *op.cit.*, p. 98.

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 neofuncionalismo¹¹² 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 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 Este¹¹³.

Este tipo de legitimidad evalúa en qué medida los resultados que produce un sistema político recoge las preferencias del votante medio¹¹⁴. 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 final¹¹⁵. 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.

¹¹² HIX, S., *op. cit.*, capítulos 2 y 3.

¹¹³ TORREBLANCA, J.I., *La fragmentación del poder europeo*, Ed. Icaria, Barcelona, junio 2011, pp.23-40.

¹¹⁴ ARREGUI, J., *op. cit.*, p. 89.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 99.

Esto es importante para entender también por qué en esta tesis 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 de la tesis.

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*”¹¹⁶. Pero tampoco puede atribuirse, al menos en exclusiva, al conservadurismo de los cambios la falta de legitimidad en la UE. La segunda razón 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 aplicadas¹¹⁷.

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 europeo¹¹⁸. Balaguer enumera algunos de esos cambios¹¹⁹. En primer lugar, el contexto de la crisis ha permitido que una interpretación

¹¹⁶ ARREGUI, J., *op.cit.*, p. 100.

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ 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..

¹¹⁹ *Ibid.*

económica vertebró 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 principios 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 han puesto a los Estados del sur de Europa, se han presentado como inevitables cuando en realidad, no lo son¹²⁰. A nivel europeo, se han tomado decisiones fuera de los mecanismos formales, que el Derecho ha pretendido amparar en un segundo momento¹²¹. Esta salida única a la crisis ha vulnerado el valor del pluralismo, un principio constitucional, propio de un régimen democrático¹²². 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 euro¹²³. 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.

¹²⁰ BALAGUER CALLEJÓN, F., “Crisi economica e crisi costituzionale in Europa”, *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell’Università Kore di Enna*, Num 1, 2012, pp. 82-99.

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

¹²¹ *Ibid.*, p. 96.

¹²² *Ibid.*, p. 83.

¹²³ 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).

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 pudiere 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 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 viable¹²⁴, 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 París¹²⁵.

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 soberano¹²⁶. 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

¹²⁴ BALAGUER CALLEJÓN, F., *op. cit.*, p. 88.

¹²⁵ BALAGUER CALLEJÓN, F., *op. cit.*, p. 89 y p. 96.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 91.

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 griego¹²⁷. 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 dimitir¹²⁸.

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*”¹²⁹. 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 separado¹³⁰. 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 Unión¹³¹.

La crisis actual, pese a signos de recuperación económica¹³², 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 PE¹³³. En vez de eso, nos hallamos

¹²⁷ 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.

¹²⁸ “...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.

¹²⁹ 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.

¹³⁰ 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.

¹³¹ 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.

¹³² “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.

¹³³ “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

ante la acentuación del déficit democrático y el desdén al derecho constitucional europeo en sus diferentes niveles¹³⁴.

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*”¹³⁵ (integración mediante catástrofe); 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 europea¹³⁶. 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

social interno mediante el propio proceso de integración” BALAGUER CALLEJÓN, F., “Derecho y justicia...”, *op.cit.*, p. 266.

¹³⁴ BALAGUER CALLEJÓN, F., *op. cit.*, p. 95.

¹³⁵ WELLE, K., “Preparing for complexity. European Parliament in 2025. Going global, going local, going digital”, Parlamento Europeo, PE508.814, Bruselas, abril 2013, p. 8.

¹³⁶ WELLE, K., *op.cit.*, p. 5.

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. En el caso particular de la Unión, este proceso *top-down*, también identificado como una especie de nuevo despotismo ilustrado¹³⁷, 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 única¹³⁸. 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.

¹³⁷ HIX, S., NOURY, A. y ROLAND, G., *Democratic Politics in the European Parliament*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2007., op. cit., p. 13.

¹³⁸ 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.

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 UE¹³⁹. 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.

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 Pateman¹⁴⁰ 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 legitimización 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

¹³⁹ Capítulo VII.

¹⁴⁰ BEETHAM, D., y LORD, C., *op. cit.*, p. 16.

existe multiplicidad de tradiciones culturales ¹⁴¹ 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 multinivel¹⁴² 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.

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”¹⁴³. 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.

¹⁴¹ BOREA ODRÍA, A, *op.cit.*

¹⁴² 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.

¹⁴³ KITSCHULT, H. P., “Political Opportunities structures and Political Protest: Anti-nuclear movements in four democracies”, *British Journal of Political Science*, nº16, 1986, pp. 57-85.

Poiares Maduro, advierte que los estudios sobre la legitimidad, particularmente en la Unión Europea se equivocan en el objeto de sus variables¹⁴⁴. Plantea que en realidad no se trata de los *inputs*¹⁴⁵ 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 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,¹⁴⁶ 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

¹⁴⁴ POIARES MADURO, M., “Passion and Reason in European Integration” en: Conferencia en la Humboldt-Universität, Berlin, 10 febrero 2010, p. 8.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ 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.

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 horizontal¹⁴⁷, 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.

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*”¹⁴⁸ 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 siglo¹⁴⁹. 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

¹⁴⁷ POIARES MADURO, M., *Passion*, op. cit., p. 12.

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ *Ibid.*

institucional? ¿No han sido suficientes las reformas introducidas por los Tratados? ¿Habrá entonces que cambiar a la gente?¹⁵⁰. 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 representación¹⁵¹.

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 remplazos a nivel administrativo, a nivel funcionarial que tienen poco que ver con la visibilidad mediática. Los ciudadanos quieren poder echar a los responsables de las políticas que no han 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 UE¹⁵². 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 Rehn¹⁵³?, ¿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?¹⁵⁴ 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,

¹⁵⁰ WEILER J. H. H., *op. cit.*, p. 5

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² WEILER, J. H. H., *op. cit.*, p. 6.

¹⁵³ El diputado socialista Sergio Gutiérrez Prieto ha pedido reiteradamente la dimisión del comisario para Asuntos Económicos y Monetarios, Olli Rehn.

¹⁵⁴ WEILER, J. H. H., *op.cit.*, p. 6.

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 deontología¹⁵⁵ 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 electorales¹⁵⁶, para evitar el paseo de candidatos con promesas electorales de carácter general que acaban por representar a todos y a ninguno.

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 democráticos¹⁵⁷. 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”*”¹⁵⁸.

¹⁵⁵ WEILER, J. H. H., *op.cit.*, p. 6.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ 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

¹⁵⁸ Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de informe sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea, (2012/2078(INI)).

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 emergencia¹⁵⁹, 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” (*protocol trick*)¹⁶⁰. 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.

3.4 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

¹⁵⁹ BEUKERS, T., *op.cit.*, p. 1.

¹⁶⁰ *Ibid.*

Alemán (Tribunal Constitucional Federal, TCF) sobre el Tratado de Lisboa¹⁶¹, 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 europea¹⁶². 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 Humanos¹⁶³. 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)¹⁶⁴. El TJUE ha utilizado esto para asentar y establecer criterios constitucionales de cara a la integración europea¹⁶⁵. Sin embargo, la tradicional intervención de los Tribunales Constitucionales nacionales en la protección y salvaguarda de la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión¹⁶⁶, 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 Tribunales¹⁶⁷ 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*

¹⁶¹ Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania sobre El Tratado de Lisboa, 30 de junio de 2009, *op.cit.*

¹⁶² 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, p.98.

¹⁶³ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op.cit.*, p.98.

¹⁶⁴ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “La autonomía del ordenamiento de la Unión y las funciones esenciales”, *op.cit.*, p. 226.

¹⁶⁵ 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.*

¹⁶⁶ *Ibid*, p.247.

¹⁶⁷ “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° 77, enero-abril 2010, p. 178.

UE”¹⁶⁸. Pero no todo fue contenido en la sentencia del TCF. Una parte importante del mundo académico criticó elementos de la sentencia¹⁶⁹. 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 (de ahí la inclusión del análisis en esta tesis). 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 estatalista 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-razón¹⁷⁰. 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*¹⁷¹ al devenir incluso más restrictiva respecto a otros de sus homólogos tribunales europeos¹⁷² y respecto a

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ 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° 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° 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.

¹⁷⁰ Sobre Max Weber. Teoría y praxis sociológica, David B., <http://teoriaypraxisociologica.wordpress.com/2008/03/02/teoria-de-la-legitimidad-weber-y-habermas/>, 23 de marzo 2012.

¹⁷¹ Simpatía, una posición pro Europea.

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 nacionales¹⁷³. 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 nacionales¹⁷⁴. Esta visión estatocéntrica de la integración europea ha perdurado hasta hoy, impregnando los Tratados y rigiendo el principio de 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 democrática¹⁷⁵. Según el Tribunal alemán, el sistema electoral del PE no responde a la representatividad mínima que permitiría a los ciudadanos expresar sus auténticas demandas¹⁷⁶ lo que supone una violación inadmisibile 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,

¹⁷² 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.

¹⁷³ LEHMANN, W., “Democracia”, *op. cit.*, pp. 3-5.

¹⁷⁴ 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.

¹⁷⁵ LEHMANN, W., “Democracia”, *op. cit.*, p. 4.

¹⁷⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania sobre El Tratado de Lisboa, 30 de junio de 2009, *op.cit.*

no solo la falta de representatividad del PE, también la “*excesiva federalización del Consejo*”¹⁷⁷. ¿Se ha olvidado acaso el TCF que las cámaras de representación territorial siguen esquemas de proporcionalidad decreciente, entre los cuales el Bundesrat alemán¹⁷⁸?

La condición de proporcionalidad regresiva del Parlamento Europeo puede ser criticable¹⁷⁹, 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 Unión¹⁸⁰); 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 esta tesis y que son lastres para la credibilidad del 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?¹⁸¹ Algunos de los críticos intelectuales se han referido a esta sentencia como resultado de la tradicional obcecación del TCF por el control de la

¹⁷⁷ LEHMANN, W., “Democracia”, *op. cit.*, p. 8.

¹⁷⁸ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p.116.

¹⁷⁹ 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.*

¹⁸⁰ Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Constitucionales, Proyecto de informe sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014, *op.cit.*

¹⁸¹ LEHMANN, W., “Democracia”, *op. cit.*, p. 10.

protección de los derechos fundamentales y el control de las extralimitaciones en el uso de facultades de las instituciones europeas¹⁸².

Al respecto, el Alto Tribunal establece un listado de materias reservadas al parlamento alemán¹⁸³ 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 Bruselas¹⁸⁴ y “*en contradicción con el principio de atribución expresa de competencias*”¹⁸⁵. 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 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 PE¹⁸⁶, 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 elecciones¹⁸⁷.

¹⁸² Resoluciones “Solange I-III” y “Maastricht”, en: LEHMANN, W., *op. cit.*, pp. 10-11.

¹⁸³ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p.117.

¹⁸⁴ Das Bundesverfassungsgericht, Lissabon-Urteil de 30 de junio de 2009. Sentencia del TCF, *op. cit.*, apartado 240.

¹⁸⁵ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p.139.

¹⁸⁶ 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.*

¹⁸⁷ 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)).

(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 enuncian 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 parlamentario¹⁸⁸. 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 ordinario¹⁸⁹, 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 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 supranacional¹⁹⁰. Como afirma Martín y Pérez de Nanclares, el PE es elegido por sufragio universal directo libre y secreto¹⁹¹ y con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se ha generalizado su participación en el sistema legislativo ordinario¹⁹² cuyo poder se equipara al Consejo. El artículo 2 del

¹⁸⁸ Unión bancaria (*Banking Union*), Mecanismo Único de Supervisión, etc.

¹⁸⁹ Llamado comúnmente “codecisión”.

¹⁹⁰ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p.118.

¹⁹¹ Art. 14.3 TUE.

¹⁹² Art. 289.1 y 294 TFUE.

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 exclusiva¹⁹³. 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 común¹⁹⁴. 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 alemana¹⁹⁵. 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 Jellinek¹⁹⁶. 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 miembros¹⁹⁷. Añade además, que es contradictorio que el Derecho comunitario ostente una primacía reconocida a nivel teórico pero negada en la práctica por la doctrina del Tribunal Federal alemán¹⁹⁸.

(7) La continua referencia a la cláusula de la eternidad (*Ewigkeitsklausel*) de la Ley Fundamental (artículo 79.3 Ley Fundamental de Bonn)¹⁹⁹. 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

¹⁹³ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 109.

¹⁹⁴ Tribunal checo, Decisión 2008/11/26 - Pl. ÚS 19/08: Treaty of Lisbon I. de 26 de noviembre 2008, *op. cit.*

¹⁹⁵ HÄBERLE, P. “La regresiva “sentencia Lisboa” como “Maastricht-II anquilosada”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Núm 12, 2009, pp. 397 y 405.

¹⁹⁶ *Allgemeine Staatslehre*.

¹⁹⁷ 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.

¹⁹⁸ VIDAL PRADO, C., *op.cit.*, p. 306

¹⁹⁹ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 114.

eventos históricos específicos de Alemania). Sin embargo, el uso (o abuso)²⁰⁰ 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*²⁰¹). 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 Europea²⁰². Peor aún, no se identifica ninguna intención por parte del TCF de plantear una cuestión prejudicial²⁰³. 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, entiéndase como aquella creada por los Estados nacionales²⁰⁴. 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 democrática²⁰⁵ 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 como el único apto para valorar el grado de democratización de la Unión²⁰⁶. 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

²⁰⁰ “...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.

²⁰¹ *Ibid.*, p.122.

²⁰² *Ibid.*, p.126.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ 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.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

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?”*²⁰⁷.

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 análisis²⁰⁸.

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

²⁰⁷ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “Los confines de la democracia...”, *op.cit.*, p.325.

²⁰⁸ 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.

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 TJUE²⁰⁹, en lo que ha venido siendo la *europización* de las constituciones nacionales y la *constitucionalización* de los tratados de la UE²¹⁰. 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 conmovir 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)²¹¹.

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 fundamentales²¹² y posteriormente ampliada a otros temas como la división competencial. Sobre todo desde el Tratado de Maastricht, el TCF ha venido desarrollando una doctrina que “*desequilibra la doble legitimidad de la Unión en favor de los Estados*”²¹³. Esto significa que las leyes de la Unión que lidien con una mayor integración

²⁰⁹MARTÍN 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.

²¹⁰*Ibid.*, p. 101.

²¹¹RUBIO LLORENTE, F., “No es el Bundesbank. Son los jueces”, EL PAÍS, 27 de junio 2013.

²¹²“*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 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.espana.blogspot.be/2014/02/el-tribunal-constitucional-aleman.html>, 14 de febrero 2014.

²¹³INNERARITY, D., *op. cit.*

deben ser supervisadas por los Tribunales Constitucionales nacionales (al menos en Alemania, por el *Bundesverfassungsgericht*²¹⁴). 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)²¹⁵.

El problema es que con la posición, a veces “arrogativa”²¹⁶ de sus sentencias, lo que a veces pretenden es solo “describir” cuando están llevando a cabo una actividad performativa²¹⁷: no dicen lo que hay, sino lo que debe ser. De ahí a la judicialización de la política hay un breve paso. Según Rubio Llorente²¹⁸, 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*²¹⁹).

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*”²²⁰. 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 la UE; al contrario²²¹. Un ejemplo es la última sentencia publicada el 14 de enero de 2014 sobre el Mecanismo Europeo de Estabilidad y

²¹⁴ Tribunal Federal Constitucional en alemán.

²¹⁵ INNERARITY, D., *op. cit.*

²¹⁶ 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.

²¹⁷ INNERARITY, D., *op. cit.*

²¹⁸ RUBIO LLORENTE, F., *op. cit.*

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ 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.

²²¹ 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.

sobre el acuerdo del Banco Central Europeo de comprar en el mercado secundario la deuda a corto plazo emitida por los Estados²²². 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 remisión²²³, 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 Estados²²⁴. 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 Tratados²²⁵. 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 identidad²²⁶.

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 Gobernanza²²⁷. Azpitarte demuestra sin embargo, que pese a la aparente ambigüedad existe una unidad conceptual que las hermana. Las 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

²²² Más frecuentemente utilizado en sus siglas inglesas: OMT (Outright Monetary Transactions).

²²³ GÓMEZ, J., “El Constitucional alemán allana el camino a que el BCE compre deuda”, EL PAÍS, 7 de febrero 2014.

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ 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.*

²²⁷ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “Los confines de la democracia...”, *op.cit.*, p.302.

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*)²²⁸. 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 precios²²⁹. 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*”²³⁰. 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 monetaria²³¹. 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”²³² 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 comunitarias²³³. La valoración 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*

²²⁸ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “Los confines de la democracia...”, *op.cit.*, pp.302-304.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ *Ibid.*, p. 312.

²³¹ *Ibid.*, p. 326.

²³² TORREBLANCA, J. I., “Karlsruhe”, *op. cit.*

²³³ INNERARITY, D., *op. cit.*

completamente democrática sino si es adecuadamente democrática dado el tipo de entidad que consideramos que es.”²³⁴.

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 en esta tesis. 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.

²³⁴ INNERARITY, D., *op. cit.*

Capítulo IV. Iniciativa Ciudadana Europea

4. 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.

4.1 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”²³⁵. Estos expertos

²³⁵ 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.

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%²³⁶. 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”)²³⁷. Si además, añadimos los resultados de una encuesta publicada por *World Public Opinion*²³⁸ 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 poliarquías²³⁹. 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 imperfecta²⁴⁰ 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 misma²⁴¹. La UE pertenece a este orden de 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”.

²³⁶ KAUFMANN, B., *Manual, op. cit.*, p. 23.

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ World Public Opinion,

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

²³⁹ DAHL, R. A., “Democracy”, *op.cit.*

²⁴⁰ “*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.*

²⁴¹ GUERRERO, E., *op. cit.*, p. 4.

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*²⁴².

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 Europea²⁴³.

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 legislativa”, 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.

²⁴² 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.

²⁴³ *Ibid.*

4.2 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 ciudadanos²⁴⁴. 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 europeo²⁴⁵. 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 respecto²⁴⁶:

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 Popper²⁴⁷. Toda ley es susceptible de ser votada por

²⁴⁴ TIBOR PALLINGER, Z. y MARXER, W., *op. cit.*, p. 31.

²⁴⁵ 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, p.1.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ POPPER, K., *Logik der Forschung* (1934), tr. V. Sanchez de Zavala, “La Lógica de la Investigación Científica”, Tecnos, Madrid, 1967.

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 Europea²⁴⁸.

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 único²⁴⁹, 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

²⁴⁸ 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.

²⁴⁹ En una sección posterior (VIII), 8.2, se verán los tipos de ICE que pueden presentarse.

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.

Para subsanar esta distancia conceptual, se refiere aquí otra clasificación que podría adaptarse mejor a la nomenclatura de la ICE²⁵⁰:

- 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.

²⁵⁰ 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.

- 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 contrapropuesta 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 circunscripción²⁵¹. 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*”²⁵² 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...*”²⁵³.

- 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.
- 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.

²⁵¹ 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.

²⁵² 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.

²⁵³ *Ibid.*

Gráfico 1: Clasificación de la participación directa

Categoría	Subcategoría	Voto	Propuesta	Admisión/organización
<u>1.Iniciativa</u>				
	<i>Iniciativa ciudadana o popular</i>	Sí	Grupo de ciudadanos	Ciudadanía
	<i>Iniciativa ciudadana popular + contrapuesta de las autoridades</i>	Sí	Grupo de ciudadanos + autoridades	Ciudadanía (con apoyo o no de las autoridades)
	<i>Iniciativa para fijar la agenda.</i>	No	Grupo de ciudadanos	Autoridades
	<i>Iniciativa de minoría de autoridades.</i>	Sí	Autoridades (minoría)	Autoridades (minoría) con apoyo (facultativo) de grupo de ciudadanos
<u>2.Referendo</u>				
	<i>Referendo ciudadano o popular</i>	Sí	Grupo de ciudadanos	Ciudadanía
	<i>Referendo popular + contrapropuesta de las autoridades</i>	Sí	Grupo de ciudadanos + autoridades	Ciudadanía (con apoyo o no de las autoridades)
	<i>Propuesta de referendo</i>	No	Grupo de ciudadanos	Autoridades
	<i>Referendo obligatorio</i>	Sí	Ley	Autoridades
	<i>Referendo de minoría de autoridades</i>	Sí	Autoridades (minoría)	Autoridades (minoría) con apoyo (facultativo) de grupo de ciudadanos

3.Plebiscito				
	<i>Plebiscito</i>	Sí	Autoridad	Misma autoridad
	<i>Plebiscito de veto</i>	Sí	Autoridad	Diferente autoridad

Fuente de elaboración propia a partir de los datos proporcionados en la clasificación de KAUFMANN, B.²⁵⁴

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”²⁵⁵.

4.3 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 similares²⁵⁶.

¿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 estudio²⁵⁷. En la comparación se han utilizado países con ordenamientos jurídicos y culturas políticas semejantes. **En particular UE, metodología propia de la construcción del Derecho constitucional europeo a partir de la determinación de**

²⁵⁴ KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, pp.32-37.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 39.

²⁵⁶ Controlando la variable democrática de dichos países.

²⁵⁷ 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.

elementos comunes a los 28 EEMM (Balaguer, pregúntame sobre esto). 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 ejercido 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 ordenamientos²⁵⁸ 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)²⁵⁹.

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,

²⁵⁸ 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.

²⁵⁹ KAUFMANN, B., *Manual*, *op.cit.*, p. 42.

Grecia, Irlanda, Malta, Eslovaquia y Croacia²⁶⁰ 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 organizaciones, autoridades locales, empresas o individuales tienen el derecho de presentar *Private Bills*²⁶¹ 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

²⁶⁰ 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.

²⁶¹ “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 esta tesis, 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.

pueden dirigirse a cualquiera de las dos Cámaras británicas²⁶². 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 países²⁶³. 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 como “*Corea, Taiwán, Hong Kong, Filipinas, Japón, Indonesia y la India*”²⁶⁴. 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 160²⁶⁵ 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.

²⁶² 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.

²⁶³ Todos los datos que se ofrecen sobre el balance mundial provienen de KAUFMANN, B., *Manual*, *op. cit.* pp. 43-47.

²⁶⁴ KAUFMANN, B., *Manual*, *op. cit.*, p. 43.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 44.

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 segunda²⁶⁶. Por otra parte, la influencia de sus antiguas metrópolis sigue vigente aún hoy en día. Por ejemplo, los plebiscitos son frecuentes en los Estados de ocupación francesa, donde los antiguos gobiernos coloniales utilizaban las votaciones populares para legitimar sus decisiones²⁶⁷.

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).

²⁶⁶ 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.

²⁶⁷ KAUFMANN, B., *Manual*, *op. cit.*, p. 44.

- 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 europeo²⁶⁸.

4.3.1 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 jurídica²⁶⁹ 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.

²⁶⁸ “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.

²⁶⁹ 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.

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-kelseniana²⁷⁰, 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 Portugal²⁷¹. 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 infrutilización 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 cierta pauta marcada por la CE (*path dependency*)²⁷² 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)²⁷³. 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

²⁷⁰ 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.

²⁷¹ CUESTA, V., *Participación*, *op. cit.*, p. 127.

²⁷² 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.

²⁷³ GLOGOWSKI, P. y MAURER, A., *op. cit.*, p. 8.

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”²⁷⁴. 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 dispares²⁷⁵ 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.
- Las experiencias en otros países vecinos y, sobre todo, las experiencias llevadas a cabo en sus propios ordenamientos en unidades territoriales más pequeñas han espoleado 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).

²⁷⁴ GLOGOWSKI, P. y MAURER, A., *op. cit.*, p. 9.

²⁷⁵ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., “La iniciativa ciudadana en la Unión Europea”, *op.cit.*

- 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

4.3.1.1 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 Luxemburgo²⁷⁶ 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 referéndum las reformas de sus Constituciones²⁷⁷. También, hasta seis Estados reconocen la agenda de iniciativa²⁷⁸ y, en general, son múltiples las formas de

²⁷⁶ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 98.

²⁷⁷ KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 40.

²⁷⁸ *Ibid.*

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”²⁷⁹ 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 ciudadano²⁸⁰: 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 todo²⁸¹.

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 nacional²⁸².

4.3.1.2 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 iniciativa legislativa popular, la

²⁷⁹ KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 41.

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² *Ibid.*

Ley 17/2003, de 4 de junio pide 35.000 firmas como mínimo para presentar una propuesta legislativa ciudadana²⁸³.

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

4.3.1.3 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 meses²⁸⁴.

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 firma²⁸⁵. 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 propuesta²⁸⁶.

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

²⁸³ CUESTA, V., *Participación, op. cit.*, p. 255.

²⁸⁴ RYTEL, A. “The Popular Initiative in Poland”, Mehr Demokratie e. V., Democracy International, 2006, p.4.

²⁸⁵ KAUFMANN, B., *Manual, op. cit.*, p. 62.

²⁸⁶ “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.

polaco se trata de 15 electores quienes se ocuparán de buscar el apoyo previo de 1.000 votantes polacos²⁸⁷.

Esta idea de un control previo fue el inicialmente planteado por la CE²⁸⁸ 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 ley²⁸⁹. 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 Polonia²⁹⁰.

Se trata de un importante número de iniciativas para tan breve espacio de tiempo. Con todo, estudios²⁹¹ 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

²⁸⁷ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E.-M. *op.cit.*, p. 20.

²⁸⁸ La propuesta inicial de la CE marcaba un primer filtro de 300.000 firmas.

²⁸⁹ KAUFMANN, B., *Manual, op. cit.*, p. 62.

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ RYTEL, A., *op.cit.*, p. 21.

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 iniciativa²⁹².

4.3.1.4 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 española²⁹³: 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 leyes²⁹⁴ (sólo una de las 33 propuestas en 30 años se ha convertido en ley)²⁹⁵. Del ejemplo español se puede aprender que las limitaciones

²⁹² KAUFMANN, B., *Manual*, *op. cit.*, p. 62.

²⁹³ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., “La iniciativa ciudadana en la Unión Europea”, *op.cit.*

²⁹⁴ “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.ACIN1.+&+%28I20%29.SINI, 20 de noviembre 2014

²⁹⁵ *Ibid.*

normativas marcan una *path dependency*²⁹⁶ 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 detalle la normativa española, uno se da cuenta de que a la hora de legislar, se blindó el *status quo* del sistema²⁹⁷; porque ni hubo ni existe, aún hoy en día, voluntad por parte del legislador para que la iniciativa popular se adueñe del espectro político²⁹⁸.

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.

²⁹⁶ 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.

²⁹⁷ “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.

²⁹⁸ MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A., “La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana en el siglo XXI”, Fundación Ideas, Madrid, 2012.

Además de la Ley de 1984, dos innovaciones capitales tienen lugar en 2006²⁹⁹. 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 presentar 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 objetivo³⁰⁰.

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

²⁹⁹ MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A., *op.cit.*

³⁰⁰ 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.

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 firmante³⁰¹. 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 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 tercio³⁰². 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

³⁰¹ KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 61.

³⁰² *Ibid.*, p. 60.

pese a que en el proceso legislativo se oyeron propuestas para excluir ciertos ámbitos temáticos del campo competencial de la ICE³⁰³.

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)³⁰⁴. 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 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*”³⁰⁵.

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 normativos³⁰⁶. Sobre todo en el ámbito autonómico cuyas experiencias en materia de democracia directa son más recientes y modulables al espectro poblacional.

³⁰³ Enrique Guerrero en su intervención en la comisión AFCE de junio 2010 y octubre 2010.

³⁰⁴ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M, *op.cit.*, p. 20.

³⁰⁵ 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.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 10.

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 optaran 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.

4.3.1.5 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*)³⁰⁷ 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 personal³⁰⁸; es decir, que un solo individuo puede presentar la iniciativa. Salvo estas

³⁰⁷ CUESTA, V., *Participación*, *op.cit.*, p. 53.

³⁰⁸ “En el medio cantón de Appenzell-Rodes interiores y en el cantón de Glaris cada ciudadano puede presentar iniciativas individuales”, *Ibid.*, p. 215.

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 popular³⁰⁹. 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 sufragio³¹⁰ 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 ciudadana 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^a.2 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 España³¹¹).

³⁰⁹ Cancillería federal de la Confederación Helvética, Bundesverwaltung/Administration, <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/vi/index.html?lang=fr>, 23 de septiembre 2013.

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ 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.

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 2010³¹².

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 voto³¹³. 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 federal³¹⁴.

4.3.1.6 Italia

El modelo italiano no dista mucho del modelo español, ya que este último tomaría el ejemplo del primero para legislar. La *iniciativa 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. 25.05.1970³¹⁵.

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

³¹² KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 29.

³¹³ *Ibid*, p. 27.

³¹⁴ *Ibid*, p. 31.

³¹⁵ VANZETTA, A., *Non-binding citizen and regional initiatives in Italy from 1948 to 2005*, Democracy International y Mehr Demokratie, Múnich, 2006.

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 leyes³¹⁶. 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 generales de 24 y 25 de febrero de 2013 y en las elecciones europeas, 24 y 25 de mayo de 2014.

4.3.1.7 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.

³¹⁶ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M, *op.cit.*, p. 20.

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 ciudadana³¹⁷ 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 electores³¹⁸ 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 previas³¹⁹. 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 registro³²⁰. Estos dos factores han acrecentado la obstaculización del desarrollo de una agenda de iniciativa³²¹.

En la legislación austríaca 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.

³¹⁷ República de Austria, Ley federal 334/1973. Volksbegehrensgesetz.

³¹⁸ KAUFMAN, B., *Manual, op.cit.*, p. 59.

³¹⁹ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M, *op.cit.*, p.19.

³²⁰ KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 59.

³²¹ REHMET, F. "Volkspetitionen-Praxis und Wirkungen. Das Beispiel der unverbindlichen „Volksbegehren“ in Österreich", Mehr Demokratie e.V., *Diskussionspapiere und Untersuchungen*, Núm. 16, noviembre 2003.

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 política³²². Por otra parte, y en contra de lo anterior, otros autores³²³ 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)³²⁴ 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 conseguido instalar la propuesta en la legislación austríaca, sí han tenido éxito en instalar su propuesta en el debate social.

4.3.1.8 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

³²² “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.

³²³ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M, *op. cit.*

³²⁴ *Ibid.*

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 más³²⁵. 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 estatales³²⁶. *“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”*³²⁷.

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 firmas³²⁸. 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

³²⁵ KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 26.

³²⁶ 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.

³²⁷ KAUFMANN, B., *op.cit.*, p.26.

³²⁸ CUESTA, V., *Participación, op.cit.*, pp. 225-234.

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 entera³²⁹. En este caso es difícil trazar una línea homogénea entre los Estados americanos ya que existen grandes disparidades entre Estados.

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 presentada³³⁰.

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 personas³³¹.

³²⁹ CUESTA, V., *Participación, op.cit.*, pp.234-242.

³³⁰ *Ibid.*, pp.245-248.

³³¹ *Ibid.*, pp. 248-257.

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 general³³². 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 mostrado³³³. 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.

Gráfico 2: Tabla comparada por países

³³² SIMMONS, C., *California Statewide Initiative Process*, California State Library, California, 1997. p. 9.

³³³ GUERRERO SALOM, E., *op. cit.*, p. 12.

	UE	Italia	España	Suiza	Polonia	Austria	Portugal	EEUU
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 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 (300.00 o 50.000 firmas)	No	No	Sí	Sí	Sí		
Limitación material	Competencia del Tratado Valores UE Manifiestamente	Tratados internacionales que conlleven obligaciones	Materias propias de Ley orgánica, tributaria, internacional o	Reglas imperativas de derecho internacional.			Reformas nacionales	Existe en EEUU una variedad de situaciones

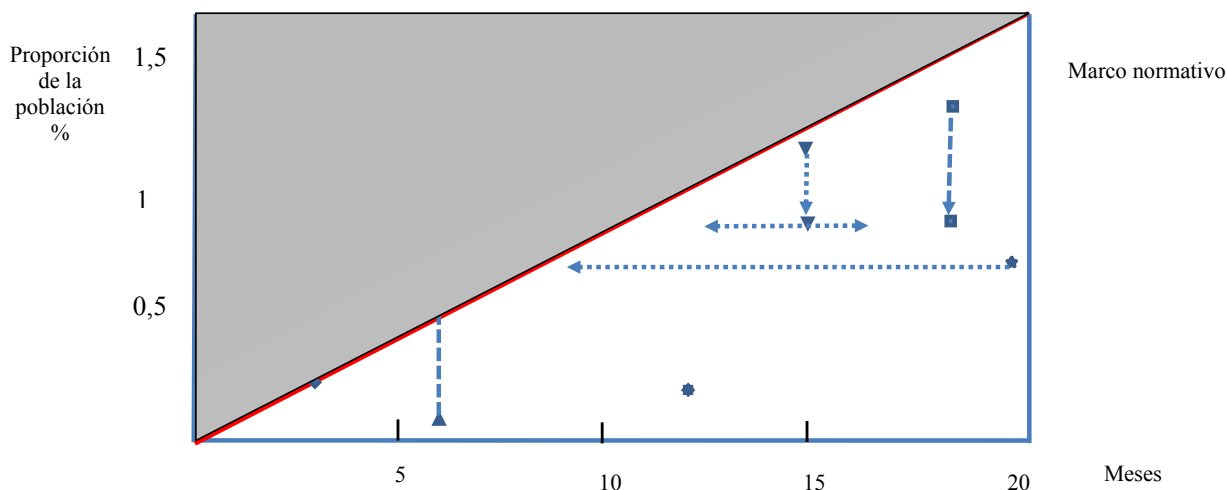
	absurdas	para el Estado italiano	prerrogativa de gracia					nes.
Edad legal de participación	En todos los países es la edad legal participación en elecciones nacionales: generalmente 18 años	18 años	18 años	18 años	18 años	16 años	18 años	

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

- ◆ Unión Europea
- ▲ Italia
- España
- Suiza
- ◆ Polonia
- ▼ Austria
- ★ Portugal

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 civil³³⁴ 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 desarrollo de la cultura cívica³³⁵ 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

³³⁴ 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.

³³⁵ ALMOND, G. A. y VERBA, S., “The Civic Culture”, Capítulo 1, *An Approach to Political Culture*, University Press, Princeton, 1963.

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?³³⁶). 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. 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

³³⁶ ALMOND, G.A. y VERBA, S., *op. cit.*

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 actitudes³³⁷; 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 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.

³³⁷ VILLORIA MENDIETA, M., “Cultura de la legalidad y buen gobierno”, *Revista española de derecho administrativo*, número 149, 2011..

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, esta tesis discute eso, si precisamente, 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 .

4.3.2 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.

4.3.2.1 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 catalán³³⁸. 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

³³⁸ Art.2.2 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular.

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 cuenta que devendrá 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 Turquía³³⁹, 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

³³⁹ TORREBLANCA, J. I., *La fragmentación, op.cit.*

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 ella algunos Estados de los Estados Unidos de América. Allí dicha proporción suele oscilar entre el 15% y el 2% del censo electoral³⁴⁰.

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%

³⁴⁰ CUESTA, V., *Participación*, op.cit., p. 227.

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.*"³⁴¹

a.2. Verificación del sistema de recogida de firmas³⁴²

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.*"³⁴³.

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.

³⁴¹ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M., *op.cit.*

³⁴² 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.

³⁴³ *Ibid.*, p. 5 .

Como ya he mencionado, solo la actualización de las legislaciones o las de última elaboración (la legislación española, el Estatut de Catalunya³⁴⁴, 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) 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

³⁴⁴ Art.2.2 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, *op.cit.*

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 periodo 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 años³⁴⁵.

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 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.

4.3.2.2 Los organizadores

³⁴⁵ Art.2.2 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, *op.cit.*

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 proceso³⁴⁶. 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 sufragio³⁴⁷. 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 ciudadanos³⁴⁸. 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 5-10 personas³⁴⁹ mientras que en Polonia el número aumenta a 15 electores que se ocuparán de buscar el apoyo previo de 1.000 electores polacos.³⁵⁰

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.

³⁴⁶ CUESTA, V., *Participación*, *op.cit.*, p. 248.

³⁴⁷ Art. 68 Ley federal de derechos políticos de la Confederación Helvética.

³⁴⁸ Art. 7 Ley italiana 352/1970 en: CUESTA, V., *Participación*, *op.cit.*, p. 250.

³⁴⁹ Ley portuguesa 17/2003 en: CUESTA, V., *Participación*, *op.cit.*, p. 256.

³⁵⁰ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E.-M., *op.cit.*

4.3.2.3 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”*³⁵¹.

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 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 quieren³⁵².

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.

³⁵¹ CUESTA, V., *Participación*, op.cit., p. 277.

³⁵² BIGLINO CAMPOS, P., op.cit., p.117.

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*”³⁵³.

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^a.2 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 vinculantes³⁵⁴. La exclusión de las materias objeto de ley orgánica excluye de golpe todas las iniciativas sobre derechos fundamentales, Estatutos de Autonomía y régimen electoral general (art. 81 CE).

³⁵³ CUESTA, V., *Participación, op.cit.*, p. 276.

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 283.

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 constitucionales³⁵⁵. 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)³⁵⁶.

Al otro lado del Atlántico, en EEUU se reúnen variopintas situaciones. Desde el Estado de California donde no hay restricción material a Massachussets (enmienda XLVIII, II, sec 2) se recogen una serie de restricciones a la hora de presentar una iniciativa³⁵⁷.

En general, existen una serie de patrones constantes en la privación material: impuestos, presupuestos estatales, asuntos internacionales, amnistías, peticiones de gracia³⁵⁸, 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.

4.3.2.4 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 ley³⁵⁹.

³⁵⁵ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M., *op.cit.*

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ CUESTA, V., *Participación, op.cit.*, p. 283.

³⁵⁸ FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M., *op.cit.*

³⁵⁹ 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*”³⁶⁰, 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 tipo³⁶¹. Pocos ordenamientos lo prevén explícitamente. Pero la ICE quiso hacer una referencia explícita al soporte organizativo.

4.4 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 Unión³⁶², 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.

³⁶⁰ BILBAO UBILLOS, J.M., “La iniciativa ciudadana”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm. 46/2012, Bilbao, 2012, p. 65.

³⁶¹ CUESTA-LÓPEZ, V., “A preliminary”, *op.cit.*, p. 16.

³⁶² “El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa” Art. 10.1. TUE.

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, apartado 8 del Tratado de Lisboa³⁶³. 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 Tratados³⁶⁴.

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.³⁶⁵ 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*

³⁶³ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., “La iniciativa ciudadana en la Unión Europea”, *op.cit.*, p. 60.

³⁶⁴ *Ibid.*

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 63.

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.

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 civil³⁶⁶. 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 TpCE³⁶⁷), 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:

4.4.1 Foros

- Los sondeos deliberativos³⁶⁸. 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

³⁶⁶ BOUZA, L., "La Iniciativa", *op.cit.*

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ BOUSSAGUET, L., *op.cit.*, p. 9.

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 extranjera³⁶⁹. Normalmente, estas experiencias se llevan a cabo en dos tiempos: primero, una fase de consulta y, en un segundo tiempo, la deliberación.

- Las conferencias ciudadanas o de consenso³⁷⁰. 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 CE³⁷¹.
- La puesta en marcha de espacios de intercambio local y sectorial³⁷². 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.

4.4.2 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

³⁶⁹ “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 Etats 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.

³⁷⁰ BOUSSAGUET, L., *ibid.*, p.11.

³⁷¹ *Ibid.*

³⁷² *Ibid.*, p.13.

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.
- La comisión de Peticiones (PETI) del Parlamento Europeo. Introducido con el Tratado de Maastricht³⁷³, 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 directamente³⁷⁴. 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

³⁷³ 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.

³⁷⁴ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., “La iniciativa ciudadana en la Unión Europea”, *op.cit.*, p. 63.

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 europeo³⁷⁵. El art. 227 del TUE recoge que cualquier ciudadano de la UE tiene derecho a dirigir una petición al PE en el marco de la actividad de la Unión. Se trata de un mecanismo de *problem-solving*³⁷⁶ 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 tentativas³⁷⁷

³⁷⁵ Comisión Europea, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/faq_en.pdf, 23 de septiembre 2013.

³⁷⁶ SZELIGOWSKA, D., y MINCHEVA, E., *op. cit.*, p. 64.

³⁷⁷ 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.

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.

4.4.3 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 raras 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 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.htm³⁷⁸.

4.4.4 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 Pueblo³⁷⁹.
- 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 web³⁸⁰ y reclamar lo que considera un mal uso de la Administración comunitaria.
- Asociaciones civiles actuando en forma de grupo de interés. Recientemente se ha aprobado un Registro de Transparencia Común³⁸¹ 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

³⁷⁸ Comisión Europea, http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm, 12 de diciembre 2014

³⁷⁹ BILBAO, J. M., *op. cit.*, p. 54.

³⁸⁰ Ombudsman europeo, <http://www.ombudsman.europa.eu/es/home.faces>, 23 de octubre 2012.

³⁸¹ Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?locale=es#es>, 24 de junio 2013.

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.htm³⁸². 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.htm³⁸³. O el portal europeo de ayuda a la movilidad laboral: <https://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=es>³⁸⁴. O la importante “Tu voz en Europa”: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm³⁸⁵. 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?³⁸⁶ En primer lugar vale la pena destacar que si algo nos han enseñado estos proyectos consultivos realizados hasta la fecha, es que se puede 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

³⁸² 17 de febrero 2014.

³⁸³ 17 de febrero 2014.

³⁸⁴ 17 de febrero 2014.

³⁸⁵ 17 de febrero 2014.

³⁸⁶ BOUSSAGUET, L., *op. cit.*, p.13.

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 individuales³⁸⁷: 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 Europa³⁸⁸.

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 legislación³⁸⁹. 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 necesidad³⁹⁰. 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 individuos 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*

³⁸⁷ KAINA, V. y KAROLEWSKI, I. P., “EU Governance and European Identity”, *Living Reviews in European Governance*, Vol 4, No. 2, Austria, 2009, p.18.

³⁸⁸ BOUSSAGUET, L., *op. cit.*, p.14.

³⁸⁹ Opinión hallada a partir de la entrevista con funcionarios europeos y también a partir del artículo de BOUSSAGUET, L., *op.cit.*

³⁹⁰ GREENWOOD, J., *Interest Representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2a edición, Londres, 2007.

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”³⁹¹ 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 europeo³⁹²:

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 Favell³⁹³: la mayoría de los participantes pertenecen a las

³⁹¹ BERNHAGEN, P., y ROSE, R., *op. cit.*, p. 3.

³⁹² BOUSSAGUET, L., *op. cit.*, p.14.

³⁹³ *Ibid.*, p.15.

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)³⁹⁴. 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.

³⁹⁴ WITTGENSTEIN, L., *Tractatus Logico-Philosophicus*, Alianza Editorial, 2003.

4.5 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 definida en los Tratados puede verse alterada cuando ésta interacciona con las instituciones, la sociedad civil y los movimientos sociales³⁹⁵. 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 que³⁹⁶ 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.

³⁹⁵ 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.

³⁹⁶ BOUZA, L., “La Iniciativa”, *op.cit.*

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.

4.5.1 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 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 instituciones³⁹⁷. 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

³⁹⁷ BERAMENDI, V., ELLIS, A., KAUFMANN, B., KORNBLITH, M., LEDUC, L., MCGUIRE, P., SCHILLER, T. y SVENSSON, P., *op.cit.*, p. 79.

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 legislativo³⁹⁸. 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, 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 vaticinan³⁹⁹ 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 Luxemburgo⁴⁰⁰ 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 neofuncionalista⁴⁰¹.

³⁹⁸ A ello me remito en el siguiente apartado.

³⁹⁹ 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/europeanlaw/2013/05/15/the-european-citizens-initiative-giving-voice-to-eu-citizens/>, 3 de febrero 2014, p.3

⁴⁰⁰ 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.

⁴⁰¹ Menciona a los seguidores de esta escuela a ALTER (1996, 1999), BURELY y MATTLI (1993), CAPPELLETTI et alt. (1986), COLUB (1996), MANCINI (1991) etc. en: *ibid.*

Los primeros, los neorrealistas, han defendido al TJUE como un actor al servicio de los Estados miembros. Según estos autores⁴⁰² 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 sentencias⁴⁰³, la autonomía e independencia del TJUE y el efecto directo del Derecho comunitario⁴⁰⁴, la intención de abarcar el otrora tercer pilar con sus sentencias⁴⁰⁵ o la gran labor desatada para desarrollar el Mercado Común, *Dassonville* (1974) y *Cassis de 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

⁴⁰²CARUBBA, C. J., *op.cit.*, p. 78 .

⁴⁰³DE 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

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

⁴⁰⁴*Ibid.*, p. 8.

⁴⁰⁵*Ibid.*, p. 6.

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 escuela⁴⁰⁶.

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 integration*”⁴⁰⁷) para perseguir el interés comunitario⁴⁰⁸. 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 CE⁴⁰⁹.

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,

⁴⁰⁶ 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.

⁴⁰⁷ 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.

⁴⁰⁸ “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.

⁴⁰⁹ 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.

como ejemplificó el rechazo a la iniciativa sobre el TTIP⁴¹⁰ (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 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*”⁴¹¹. 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 desapruebo⁴¹² 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 disturbaban 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

⁴¹⁰ 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.

⁴¹¹ 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

⁴¹² *Ibid.*

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 Waele⁴¹³, quien argumenta que nadie afirma que 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 crítica⁴¹⁴.

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”⁴¹⁵. Dicho de otro modo, la autonomía del Tribunal, se sustenta sobre la consecución de ciertos objetivos⁴¹⁶ (marcadamente mercantilistas en su origen). Como añade Azpitarte “El discurso de la autonomía ofrece siempre elementos relativos a la justificación del poder”⁴¹⁷. 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 codemandado⁴¹⁸ suponen un riesgo para la independencia judicial del TJUE, ya que obliga al Tribunal de Estrasburgo a pronunciarse sobre la distribución de competencias

⁴¹³ De WAELE, H., *op.cit.*, p. 21.

⁴¹⁴ Véanse las numerosas críticas, algunas presentadas en esta tesis, sobre la sentencia del Tribunal Constitucional alemán al Tratado de Lisboa.

⁴¹⁵ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “La autonomía del ordenamiento de la Unión y Derechos Fundamentales”, *op.cit.*, p. 46.

⁴¹⁶ *Ibid.*, p. 44.

⁴¹⁷ *Ibid.*

⁴¹⁸ *Ibid.*, p. 64

entre Estado y Unión Europea⁴¹⁹. 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 UE⁴²⁰. 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 frente a algunas prerrogativas e incluso extralimitaciones estatales que ha supuesto el ejercicio de éstos últimos⁴²¹ 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)⁴²².

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*”⁴²³. ¿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

⁴¹⁹ 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.

⁴²⁰ Negociaciones de la Adhesión de la UE a la Convención Europea de los Derechos Humanos.

⁴²¹ AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “La autonomía del ordenamiento de la Unión y Derechos Fundamentales”, *op. cit.*, p. 47.

⁴²² “*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.

⁴²³ 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.

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 ordenamiento⁴²⁴: “*la Unión, (...) busca en el TEDH [Tribunal Europeo de los Derechos Humanos] una suerte de homologación político jurídica*”⁴²⁵. 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.

4.5.2 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 el estudio de esta tesis, 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

⁴²⁴ 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.

⁴²⁵ *Ibid.*

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 lobbys 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 Bouza⁴²⁶ “*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 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 incentivos movilizados, los grupos de interés permanecerán inocuos al cambio de estrategia.

Por otro lado, cita Bouza también⁴²⁷ 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.

⁴²⁶ BOUZA, L., “La Iniciativa”, *op. cit.*

⁴²⁷ *Ibid.*



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.

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 “*européizar temas espinosos*”⁴²⁸. 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.*”⁴²⁹. 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

⁴²⁸ BOUZA, L., “La Iniciativa”, *op. cit.*

⁴²⁹ *Ibid.*

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-Koch⁴³⁰, 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 democrática extensiva sino centrarse en luchar por las demandas que piden sus partidarios⁴³¹. 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

⁴³⁰ KOHLER-KOCH, B., *op.cit.*

⁴³¹ *Ibid.*

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 organizados⁴³². Pedler y Schaefer⁴³³ 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 información de carácter privado⁴³⁴. 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 Unión⁴³⁵. 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”⁴³⁶.

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.

⁴³² 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.

⁴³³ 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.

⁴³⁴ *Ibid.*

⁴³⁵ *Ibid.*, p. 6.

⁴³⁶ VILLORIA MENDIETA, M., “Crisi econòmica, globalització i corrupció”, *Revista del Centre d’Estudis Jordi Pujol*, 09/2009.

Como último apunte del apartado, de acuerdo con un estudio llevado a cabo por la prensa alemana⁴³⁷, 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 posicionarse⁴³⁸, reforzando todavía más ese debate europeo y la polaridad a la que se refería Bouza⁴³⁹ en un contexto de construcción de un espacio audiovisual europeo⁴⁴⁰. 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 ciudadana 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”⁴⁴¹, 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 exitosas⁴⁴². Un análisis detallado de la situación requerirá más tiempo para recoger datos de la experiencia empírica.

⁴³⁷ LANDFRIED, C. “Vers un État constitutionnel européen”, DEHOUSSES, R., *Une Constitution pour l'Europe*, Ed. Presses de Sciences Po, Paris, 2002.

⁴³⁸ HIX, S., *op. cit.*, p. 20.

⁴³⁹ BOUZA, L., “La Iniciativa”, *op. cit.*

⁴⁴⁰ 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.

⁴⁴¹ 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.

⁴⁴² Lo expuesto anteriormente es fruto de la observación directa, del análisis del discurso y de las entrevistas con organizaciones e interesados.

4.5.3 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 participativo⁴⁴³. Parece querer emerger un nuevo marco democrático más inclusivo, enmarcado en una nueva tendencia donde se pueden reconocer ciertos patrones de lucha homogéneos⁴⁴⁴. 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.

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 cognitiva⁴⁴⁵. 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 conocimiento⁴⁴⁶. 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 representantes⁴⁴⁷ (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

⁴⁴³ 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.

⁴⁴⁴ “...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.

⁴⁴⁵ 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.

⁴⁴⁶ GIDDENS, A., *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1998, p. 75.

⁴⁴⁷ SÁENZ ROYO, E., *op. cit.*, p. 24.

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 personal⁴⁴⁸.

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”⁴⁴⁹ y que ha recorrido España, Grecia, 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*⁴⁵⁰). La experiencia más conocida tiene su origen en Porto Alegre, a finales de la década de los ochenta⁴⁵¹. Desde entonces, la experiencia se ha expandido a otras

⁴⁴⁸ 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.

⁴⁴⁹ Del concepto de Stéphane Hessel “Indignez-vous”. HESSEL, S., *Indignez-vous!*, Indigène éditions, Montpellier, Hérault, Francia, 2010.

⁴⁵⁰ 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.

⁴⁵¹ 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.

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 movimientos⁴⁵² y cómo este desarrollo ulterior puede interactuar con la ICE:

- 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*”⁴⁵³. 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”⁴⁵⁴; 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

⁴⁵² 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.

⁴⁵³ *Ibid.*, pp. 123-156.

⁴⁵⁴ BERARDI, F., *Generación Post-alfa*, Tinta Limón, Buenos Aires, 2001.

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)⁴⁵⁵. 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*”⁴⁵⁶. La ICE también ha utilizado este contexto de uso de las redes sociales para organizarse y promocionarse; la forma de estructurarse del mismo 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*”⁴⁵⁷. 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 pseudoimmediato 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 trilogos, 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.

⁴⁵⁵ ARQUILLA, J. y RONFELDT, D., *Swarming & The future of Conflict*, Santa Mónica RAND, 2000 en: VIEJO VIÑAS, R., “Indignación”, *op. cit.*, pp. 123-156.

⁴⁵⁶ VIEJO, R., “Las tres”, *op.cit.*

⁴⁵⁷ VIEJO VIÑAS, R., “Indignación”, *op. cit.*, pp. 123-156.

- 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*”⁴⁵⁸. 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*⁴⁵⁹ 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.
- 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 plazas⁴⁶⁰ 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

⁴⁵⁸ VIEJO VIÑAS, R., “Indignación”, *op. cit.*, pp. 135.

⁴⁵⁹ En referencia a la obra crítica con la burocracia. KAFKA, F., *El Proceso*, Biblioteca EDAF, Madrid, 1992.

⁴⁶⁰ Por ejemplo, Ada Colau con la Plataforma de Afectados por la Hipoteca.

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 sobremanera 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 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 otros⁴⁶¹. Esto conllevaría ineluctablemente al partidismo y a la falta de representatividad homogénea que estas mismas asociaciones civiles reprenden al poder político.

⁴⁶¹ BERNHAGEN, P., y ROSE, R., *op.cit.*, p. 7.

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*”⁴⁶². 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 infrutilizados 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 la ICE, en el sentido que el Reglamento,

⁴⁶² VIEJO, R., “Las tres”, *op.cit.*

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 V. Desarrollo del proceso legislativo

5. 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 resultados ⁴⁶³ confirmaron el desinterés y la desafección política de los ciudadanos para con la UE, confluyeron sin duda para crear una predisposición hacia la ICE.

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

⁴⁶³ 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.

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.

5.1 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 comunitaria⁴⁶⁴. 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 Tratados⁴⁶⁵. En otras palabras, pero con la misma idea de fondo, el jurista y politólogo

⁴⁶⁴ 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.

⁴⁶⁵ *Ibid.*, p. 6.

Michael Nentwich planteó el *controlling petition referendum*⁴⁶⁶ y la “Iniciativa indirecta popular europea” (una propuesta legislativa planteada por el 3-4% del electorado proveniente de al menos cinco Estados miembros podría presentar 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 directa⁴⁶⁷. El *Loccummer Erklärung*⁴⁶⁸, 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 Tratados⁴⁶⁹.

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

⁴⁶⁶ 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.

⁴⁶⁷ 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.

⁴⁶⁸ ERNE, R., GROSS, A., KAUFMANN, B., KLEGER, H (eds.): *Transnationale demokratie, Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*. 1995, pp. 432-433, en: *Ibid.*

⁴⁶⁹ *Ibid.*

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 miembros⁴⁷⁰, en forma de articulado⁴⁷¹. No es casualidad tampoco que fueran estos dos mismos países precisamente quienes presentaran esta iniciativa. Representantes 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 europea⁴⁷². 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.*”⁴⁷³ De aquella iniciativa lo más valorable es que dio notoriedad y consiguió colarse en la agenda política y captar el interés de los líderes.

5.2 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.

⁴⁷⁰ Agence Europe Nr. 6823 de 2 de octubre 1996, en: EFLER, M. *op. cit.*, p. 5.

⁴⁷¹ CUESTA, V., “*Participación*”, *op.cit.*, pp. 173-182.

⁴⁷² KAUFMANN, B., *Manual, op.cit.*, p. 51.

⁴⁷³ *Ibid.*, p. 52.

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...”⁴⁷⁴. En la última sesión de la Convención constitucional, el diputado alemán Jürgen Meyer introdujo la enmienda que finalmente saldría adelante⁴⁷⁵. La introducción de la iniciativa fue inesperada 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 constituyente⁴⁷⁶.

⁴⁷⁴ KAUFMANN, B., *Manual, op. cit.*, p. 49.

⁴⁷⁵ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 7.

⁴⁷⁶ En el sentido de que el pueblo de la UE nunca votó directamente la constitución de una Asamblea constituyente.

En el Foro de Laeken (2001) la sociedad civil se organizó e hizo las veces de poder constituyente⁴⁷⁷, aunque insuficiente para algunos expertos⁴⁷⁸. Entre aquellas contribuciones no faltaron peticiones para una mayor integración del ciudadano en la toma de decisiones del proceso político europeo⁴⁷⁹. 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 destinatarios 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 objetivos⁴⁸⁰. 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 Europea⁴⁸¹. De todas aquellas iniciativas, solo la ICE terminó por ser recogida en los textos de la Convención⁴⁸².

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*”⁴⁸³. 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 derechos⁴⁸⁴.

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

⁴⁷⁷DEL 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*, 2º ed., Grupo Difusión, Madrid, 2008, pp. 27-40.

⁴⁷⁸VIEJO, R., *La dansa de Medusa. Cap a una gramàtica política de la postmodernitat*, Ed. El Tangram, Peces de pensament contemporani, 1ª edició, Barcelona, 2012.

⁴⁷⁹Convención Europea, CONV 112/02, 17 de junio de 2002.

⁴⁸⁰“*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.

⁴⁸¹*Ibid.*

⁴⁸²*Ibid.*

⁴⁸³SZELIGOWSKA, D., y MINCHEVA, E., *op.cit.*, p. 52.

⁴⁸⁴CUESTA, V., *Participación*, *op.cit.*, p. 185.

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 decisiones⁴⁸⁵ 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)⁴⁸⁶. En 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 Ubillos⁴⁸⁷: “*La única diferencia con la redacción del art. I-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 IV⁴⁸⁸, 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.

⁴⁸⁵ CUESTA, V., *Participación, op.cit.*, p. 191.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 205.

⁴⁸⁷ BILBAO UBILLOS, JM., *op.cit.* p. 53.

⁴⁸⁸ Ver referencia sobre el rechazo de la CE a la ICE sobre la TTIP.

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 Meyer⁴⁸⁹ 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 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

⁴⁸⁹ CUESTA-LÓPEZ, V., “A preliminary”, *op.cit.*, p. 6.

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.

5.3 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*”⁴⁹⁰. 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*”⁴⁹¹ 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 inadmisibile 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 Tratados⁴⁹².
- 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.

5.4 Libro Verde

⁴⁹⁰ 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.

⁴⁹¹ *Ibid.*

⁴⁹² *Ibid*, p.3.

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 2009⁴⁹³. 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 respuestas⁴⁹⁴⁴⁹⁵ (329 según Bilbao Ubillos)⁴⁹⁶: 159 fueron propuestas por ciudadanos individuales, 133 por organizaciones y 31 por autoridades públicas⁴⁹⁷. 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, accesible⁴⁹⁸.

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:

⁴⁹³ 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.

⁴⁹⁴ 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.

⁴⁹⁵ Comisión Europea, Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea, *op.cit.*

⁴⁹⁶ BILBAO UBILLOS, J.M., *op.cit.*, p. 57

⁴⁹⁷ “Dentro del plazo establecido se recibieron 329 respuestas. De ellas, 160 ciudadanos individuales interesados, 133 de organizaciones y 36 de autoridades públicas”, *Ibid.*

⁴⁹⁸ Comisión Europea, SEC (2010) 370 acompañando a la COM (2010) 119 final, p. 2.

- 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.
- Admisibilidad⁴⁹⁹. 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.

⁴⁹⁹ BILBAO UBILLOS, J. M., *op.cit.*, p. 68.

- La forma que debía adoptar la presentación de una iniciativa. La mayoría de las partes interesadas optaron porque no hubiese ninguna restricción 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 general⁵⁰⁰. 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.

5.5 La audiencia pública del 22 de febrero

El 22 de febrero la CE organizó una audiencia pública⁵⁰¹ 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 exclusividad de la propuesta legislativa, luchó por preservar la posición dominante que le otorga el monopolio de la iniciativa.

⁵⁰⁰ BILBAO UBILLOS, J.M., *op.cit.*, p. 57

⁵⁰¹ Comisión Europea, audiencia pública de 22 de febrero 2010, *op. cit.*

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 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 institucional⁵⁰². 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 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 CE⁵⁰³ 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.

⁵⁰² 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.

⁵⁰³ 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.

5.6 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 Reglamento⁵⁰⁴ 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 TUE). En opinión de algunos expertos⁵⁰⁵ 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.

⁵⁰⁴ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, Comunicación 2010 (final) 119.

⁵⁰⁵ BOUZA GARCÍA, L., “Anticipating”, *op. cit.*, p. 35.

- 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.
- 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 arguyó⁵⁰⁶ 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 experiencia

⁵⁰⁶ Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana. Comunicación 2010 (final) 119, *op. cit.*, p. 6.

paneuropea en la organización de una ICE, la CE creyó conveniente hacer una evaluación de la implementación del Reglamento pasado un lustro.

Como se vería 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 firmas 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 obstruccionismo al remitirse a la propuesta al Reglamento de los partidos políticos, cuya revisión se concluyó en abril de 2014⁵⁰⁷.
- 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

⁵⁰⁷ 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.

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 públicas⁵⁰⁸, abre la puerta a la influencia de las grandes corporaciones que pueden gastar más o menos financiación privada en la persecución de intereses privados⁵⁰⁹.
- 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.

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

⁵⁰⁸ Véase la situación en Italia. Today, <http://www.today.it/politica/abolito-finanziamento-pubblico-partitiletta.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.

⁵⁰⁹ 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.

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.

5.7 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 AFCCO.

5.7.1 El Comité Económico y Social Europeo

El Comité Económico y Social lanzó su propuesta⁵¹⁰ 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.

⁵¹⁰ 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 explícitamente, 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.

5.7.2 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 85º pleno, los días 9 y 10 de junio de 2010, el CdR emitió un dictamen⁵¹¹ 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.

⁵¹¹ Comité de las Regiones, Dictamen sobre el tema de la Iniciativa Ciudadana Europea, *op.cit.*

- 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 principio 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.

5.8 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”*⁵¹².

A continuación, se resume el proceso de adopción de decisiones en la UE bajo el procedimiento ordinario⁵¹³ 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 pluralismo⁵¹⁴, 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.

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.

⁵¹² Presidencia española, *op. cit.*, <http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/es/unioneuropea/tomadecisiones/index.html>, 24 de febrero de 2010.

⁵¹³ Presidencia española, <http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/es/unioneuropea/tomadecisiones/index.html>, 24 de febrero de 2010.

⁵¹⁴ TENORIO, P., “Proceso penal y doctrinal del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 80, Mayo/Agosto 2007.

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)⁵¹⁵. PETI y AFCO se hicieron responsables de la

⁵¹⁵ 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

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

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.

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.

En particular, los Verdes estaban muy interesados en llevar la ponencia del informe. Hasta el punto que estaban dispuestos a ofrecer sus puntos⁵¹⁶ 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 2004-2009⁵¹⁷. Debido a esta confrontación y al reclamo que generaba entre los grupos, se utilizó el art. 54 del 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 procedimiento⁵¹⁸. 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.

⁵¹⁶ 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.

⁵¹⁷ 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.

⁵¹⁸ HÄFNER, G. “Una mirada”, *op.cit.*, p. 9.

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 PETI⁵¹⁹, 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. Posteriormente, 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 informes⁵²⁰), *de facto*, sí fue así: se presentó un informe uniforme con idénticos contenidos⁵²¹. El diputado del grupo de los Verdes se refiere⁵²², 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 trílogos 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

⁵¹⁹ HÄFNER, G. "Una mirada", *op.cit.*, p. 9.

⁵²⁰ Art. 54 del Reglamento del Parlamento Europeo.

⁵²¹ HÄFNER, G. "Una mirada", *op.cit.*, p. 9.

⁵²² "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.

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 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 identidad 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)⁵²³ en contrapunto a la CE y al Consejo, y los Verdes y ALDE, respecto a la coponencia 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

⁵²³ 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.

(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 trabajo⁵²⁴ 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 a la estructura de la presente tesis: 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.
4. El comité organizador debería estar formado por siete personas nacionales de al menos ¼ de los Estados miembros.
5. Las traducciones de las ICE correrían a cargo de los mismos organizadores.

⁵²⁴ 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.

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 trabajo⁵²⁵. 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

⁵²⁵ 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.

que el partidismo 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 ICE⁵²⁶. 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, Lamassoure, 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

⁵²⁶ Parlamento Europeo, Comisión de Peticiones, Documento de trabajo relativo al proyecto de Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea, *op.cit.*, p. 5.

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 argumentaron 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 política*, 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 AFCO⁵²⁷. No sería el definitivo. El documento era un conjunto de 59 enmiendas que modificaban la propuesta legislativa de la Comisión. A continuación se presenta punto por punto las enmiendas (AMs)⁵²⁸ 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 AM19⁵²⁹ 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)⁵³⁰.
- 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 electoral⁵³¹ europea central competente, se llevarían a cabo por las autoridades de los Estados miembros.

⁵²⁷ 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)).

⁵²⁸ 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”.

⁵²⁹ 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.

⁵³⁰ *Ibid.*, p. 29.

⁵³¹ 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,

- Periodo de recolección de firmas. Como estableció la CE, 12 meses, al final no se tocó el plazo de recolección de firmas (AM 32)⁵³² 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. 4.5⁵³³, 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.
- 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 meses⁵³⁴.
- 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 7⁵³⁵ 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.

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.*

⁵³² Proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op.cit.*, p. 26.

⁵³³ BILABO UBILLOS, *op.cit.*, p. 70.

⁵³⁴ 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.

⁵³⁵ *Ibid.*, p. 10.

- 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 oficiales⁵³⁶. 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 31⁵³⁷).
- 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)⁵³⁸.

Aparte, se hallaban las enmiendas limitadoras. La AM3⁵³⁹, por ejemplo, respondía a la esencia de los derechos y deberes; petición que, por otra parte 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

⁵³⁶ 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

⁵³⁷ *Ibid.*, p. 25.

⁵³⁸ *Ibid.*, pp. 29-30.

⁵³⁹ *Ibid.*, p. 7.

residentes en al menos siete Estados miembros (AM23). Estas AM 6⁵⁴⁰ y AM 20⁵⁴¹ 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 negaron⁵⁴². Con la misma idea se enmendó (AM20) el art. 2.apart. 3 relativo al concepto de “organizador”. La propuesta de la CE⁵⁴³ 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 ciudadano⁵⁴⁴. Voces dentro del partido socialdemócrata como el Presidente del Grupo SD en aquel momento, Martin Schulz⁵⁴⁵, 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)⁵⁴⁶. Los criterios⁵⁴⁷ recogidos fueron los siguientes:

- (a) *Constitución de un comité ciudadano y que se haya nombrado a las personas de contacto.*
- (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*

⁵⁴⁰ 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.

⁵⁴¹ *Ibid.*, p. 18.

⁵⁴² Martin Schulz en la Reunión del Grupo SD de noviembre 2010.

⁵⁴³ Art. 3. Parlamento Europeo, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op.cit.*, p. 13.

⁵⁴⁴ 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.

⁵⁴⁵ Reunión del Grupo SD noviembre-diciembre 2010.

⁵⁴⁶ 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.

⁵⁴⁷ AM 27, *ibid.*, p. 22.

- (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 hombres⁵⁴⁸. 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 Guerrero⁵⁴⁹, 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 cuestiones 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*

⁵⁴⁸ Art. 2 TUE.

⁵⁴⁹ Enrique Guerrero en la comisión AFCO de junio 2010 y octubre 2010.

*fuerzas políticas, que aparecen como elites ajenas a los intereses ampliamente apoyados por la ciudadanía*⁵⁵⁰. 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.

- 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.

⁵⁵⁰ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., “La iniciativa ciudadana en la Unión Europea”, *op.cit.*

- 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, Martín) (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^{551,552}. El 29 de noviembre tuvo lugar en AFCE el último debate y el 30 de noviembre se votó el informe que enmendaba la propuesta de la CE así como el mandato negociador⁵⁵³. Éste solo podría ser ejercido en el momento que la plenaria lo autorizase con su voto en diciembre. El objetivo era establecer trílogos 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.

AFCE 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 trílogos tuvieron lugar en el mes de diciembre. Se reunieron en diciembre, bajo la presión que ejercía

⁵⁵¹ SZELIGOWSKA, D. y MINCHEVA, E., *op.cit.*, p. 58.

⁵⁵² 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.

⁵⁵³ Parlamento Europeo, Proyecto de informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op. cit.*

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. Muchas 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 Europeo⁵⁵⁴.

⁵⁵⁴ 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)).

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 resultados 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

5.9 Tramitación legislativa en el Consejo⁵⁵⁵

La Presidencia española puso en el orden del día la ICE como una prioridad política⁵⁵⁶ y quiso concluir el dossier de la ICE durante el primer semestre del año 2010⁵⁵⁷. 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.

⁵⁵⁵ 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.

⁵⁵⁶ Presidencia española, http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF, 3 de marzo 2010.

⁵⁵⁷ Presidencia española, http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/es/documentosynoticias/noticias/jun14_cag.html, 3 de marzo 2010.

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 Antici⁵⁵⁸, 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.

(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

⁵⁵⁸ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 58.

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 anexo 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.

5.10 Trilogos

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 trílogos⁵⁵⁹.

En total, tuvieron lugar tres trílogos⁵⁶⁰ (dos de ellos informales) a nivel político y 5 a nivel técnico. En ellos se llegaron a los siguientes acuerdos políticos:

⁵⁵⁹ Como reconocería Gerald Häfner. HÄFNER, G., “Una mirada”, *op.cit.*, p. 9.

⁵⁶⁰ Entrevista con Gabriella Cseh, asistente parlamentario de Zita Gurmai, en la época de la tramitación del informe, diciembre 2011.

-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 introducían 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.

5.11 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 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 AFCO⁵⁶¹ 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.

⁵⁶¹ Parlamento Europeo, artículo 211 (antiguo artículo 197 bis) del Reglamento del Parlamento Europeo relativo a las Audiencias públicas sobre iniciativas ciudadanas.

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 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.

5.12 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 Estado⁵⁶², 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 parlamentario⁵⁶³. Esto es un hecho destacado que no siempre ocurre en trílogos. No en todos los procesos de codecisión hay tanto consenso entre instituciones como existió con la ICE. Algunos participantes en los trílogos contaron que cuando tuvieron lugar los trílogos, 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 trílogo.

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 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 trílogos 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

⁵⁶² 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.

⁵⁶³ HÄFNER, G., “Una mirada”, *op.cit.*, pp. 9-10.

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	Elecciones del PE	16 años	Elecciones del PE	La misma	La misma que en	Elecciones del PE	La misma que en las elecciones

	PE				que en las elecciones al PE	las elecciones al PE		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	Online	Online. Pero deja			Online	Online Con		Online. Con

oficial de las ICE		claro que la inscripción online no significa la admisión a trámite.				software abierto		software abierto
Reglas de financiación		<p>Annexo II: Remisión al estatuto de los partidos políticos europeos y fundaciones europeas.</p> <p>Ausencia de financiación pública</p>	<p>PETI (declaración de donaciones de más de 2000 euros): se acabó desestimando.</p> <p>Posibilidad de financiación pública</p>	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	100.000 firmas. Supresión de las fases de "registro" y "admisión"	Fase de inscripción de la propuesta.	50.000 firmas		No

			recha- zado.					
Cláusula de revisión		5 años	3 años	3 años		3 años		3 años
Traducción de la ICE		Lenguas oficiales. Estados miembros u organizador es	Lenguas oficiales. Responsa bilidad de los organiza dores		Tam bién len- guas regio nales	Lengu as oficial es. A cargo de la CE		Lenguas oficiales. Responsab ilidad de los organiza- dores
Identifica- ción del firmante		División en 2 tipos de países: Con DNI y sin DNI	Nombre, direcció n, lugar fecha de naci- miento, naciona- lidad y fecha de firma.	Respeto por las particulare s nacionales		Ídem PE		Depende de la legislación del Estado Miembro
Residencia vs nacionalidad		Nacionalida d	Resident e (PETI)	Nacionali dad		Reside nte		Nacionali dad

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 restricción 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 VI. El Reglamento N°211/2011 de 16 de
febrero de 2012**

6. El Reglamento N°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”⁵⁶⁴.

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.

6.1 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

⁵⁶⁴ 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.”

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 ciudadano⁵⁶⁵ 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.

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 originaria⁵⁶⁶.

⁵⁶⁵ 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.

⁵⁶⁶ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op.cit.*, p.10.

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 trílogos. 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.

6.2 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 democracia directa se vincula con la democracia representativa, a la que parece querer dar réplica*”.⁵⁶⁷

⁵⁶⁷ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., “La iniciativa ciudadana en la Unión Europea”, *op.cit.*, p. 66.

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.

6.3 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 vecinos⁵⁶⁸ 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 Tratado⁵⁶⁹ 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 derecho 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 organizadores⁵⁷⁰.

⁵⁶⁸ Tales como en el ordenamiento austríaco e italiano.

⁵⁶⁹ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op.cit.*, p.11.

⁵⁷⁰ KARATZIA, A., *op. cit.*, p. 2.

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 iniciativa⁵⁷¹.

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.

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*

⁵⁷¹ 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.

*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.*⁵⁷². Existe pues, una vía judicial⁵⁷³ 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 tardar⁵⁷⁴.

⁵⁷² Artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁵⁷³ 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).

⁵⁷⁴ 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 europeos, sin la posibilidad de que pudiera extenderse a los nacionales de terceros países residentes en la Unión⁵⁷⁵. 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”⁵⁷⁶ esta limitación porque restringe el uso de la iniciativa ciudadana de manera innecesaria.

6.4 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

⁵⁷⁵ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 53.

⁵⁷⁶ CUESTA, V., *Participación directa, op. cit.*

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 policial pueden adoptarse por iniciativa de la cuarta parte de los Estados miembros*”⁵⁷⁷. ¿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 comparables⁵⁷⁸. 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 subsidiariedad⁵⁷⁹.

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 cómputo⁵⁸⁰. El PE recogería esa

⁵⁷⁷ 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.

⁵⁷⁸ *Ibid.*

⁵⁷⁹ *Ibid.*, p. 60.

⁵⁸⁰ “*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.

idea y simplificaría los cálculos. La reforma de las cifras de acuerdo a la evolución de la composición del PE se adaptará mediante actos delegados⁵⁸¹.

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*”⁵⁸².

6.5 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 sustitución 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,

⁵⁸¹ Comisión Europea, Reglamento Delegado (UE) N° .../.. de la Comisión de 11.7.2013 que sustituye los anexos II y III del Reglamento (UE) n° 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.

⁵⁸² Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana, *op. cit.*

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 colegisladores 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)⁵⁸³. 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 verificación⁵⁸⁴.

Finalmente, a partir de las disposiciones del Reglamento aprobado, las autoridades nacionales tendrán 3 meses para verificar las firmas depositadas. Tras la aprobación, éstas

⁵⁸³ KARATZIA, A., *op. cit.*, p. 3.

⁵⁸⁴ KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*, *op.cit.*, p. 49.

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.

6.6 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° 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 de 2014, fija el límite de la donación en 18.000 euros⁵⁸⁵. 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 públicas⁵⁸⁶. 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.

⁵⁸⁵ 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.*

⁵⁸⁶ Existen estudios que confirman la desigualdad que ocasiona la exclusividad de la financiación privada. Véase por ejemplo: SAENZ ROYO, E., *op.cit.*

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 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 ordinario⁵⁸⁷. 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 Ubillos⁵⁸⁸ 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*

⁵⁸⁷ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op.cit.*, p.14.

⁵⁸⁸ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 77.

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”⁵⁸⁹. Los eurodiputados, que no debieron considerarlo así, acabaron negociando la reducción del periodo reflexivo de la CE de 4 meses a un trimestre⁵⁹⁰ 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 iniciativa⁵⁹¹ 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 responsable del área competencial para que ofrezca explicaciones ante el rechazo de una ICE⁵⁹². 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.

6.7 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

⁵⁸⁹ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 77.

⁵⁹⁰ Reunión AFCO noviembre 2011.

⁵⁹¹ CUESTA LÓPEZ, V. “A preliminary approach”, *op. cit.*, pp. 52-81.

⁵⁹² 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.

⁵⁹³ Comisión AFCO, marzo 2012.

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.

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.

6.8 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.

6.9 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.

6.10 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 Häfner⁵⁹³, 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.

6.11 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 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 AFCCO, 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.

6.12 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.

6.13 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.

6.14 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 Europa⁵⁹⁴).

Esta opción fue la escogida por el PE en su resolución de 2009. Dice Ubillos⁵⁹⁵ 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 escala móvil⁵⁹⁶: 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 grande⁵⁹⁷).

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 países⁵⁹⁸. La CE calculó los umbrales a partir de un múltiplo

⁵⁹⁴ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 61.

⁵⁹⁵ *Ibid.*, p. 62.

⁵⁹⁶ *Ibid.*

⁵⁹⁷ *Ibid.*

⁵⁹⁸ 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.

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 alta 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 2014⁵⁹⁹.

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 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.

Informe sobre la composición del Parlamento Europeo con vistas a las elecciones de 2014 (2012/2309(INI)), *op.cit.*

⁵⁹⁹ 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,.

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 menospreciable 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.

6.15 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 exigidos, 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, arranca posibles futuros apoyos y pueden 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 VII. Análisis valorativo de la Iniciativa
Ciudadana Europea: marco normativo y
presupuestos politológicos**

7. Análisis valorativo de la Iniciativa Ciudadana Europea: marco normativo y presupuestos politológicos

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 apartados. 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.

7.1 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 demandas⁶⁰⁰ 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 Archibugi⁶⁰¹ “*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”⁶⁰² 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 sistema⁶⁰³. El ciudadano deja de ser espectador para formar parte activa de las decisiones políticas⁶⁰⁴. 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*

⁶⁰⁰ CUESTA, V., *Participación, op. cit.*, p. 29.

⁶⁰¹ ARCHIBUGI, “Principles of Cosmopolitan Democracy”, en: ARCHIBUGI, HELD y KÖHLER (eds.), *Re-imagining Political Community*, Polity Press, Cambridge, 1998. p. 200.

⁶⁰² 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.

⁶⁰³ CUESTA, V., *Participación, op.cit.*, p. 29.

⁶⁰⁴ SÁENZ ROYO, E., *op.cit.*, p. 17.

*existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente*⁶⁰⁵. 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”⁶⁰⁶. El uso de instrumentos participativos favorece la “*revitalización del pluralismo político ya que se canalizan la expresión de las múltiples sensibilidades políticas*”⁶⁰⁷. Vivimos en sociedades complejas, tanto que “*en la sociedad post-liberal, la representación no puede acaparar la multiplicidad de intereses que*

⁶⁰⁵ HELD, D., *Modelos de Democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1992, p. 312.

⁶⁰⁶ STUART MILL, J., *Sobre la libertad*, Traducción de DE AZCÁRATE, P., Biblioteca Alianza Editorial 30 aniversario, Alianza editorial, Madrid, 2006.

⁶⁰⁷ CUESTA, V., *Participación*, *op. cit.*, p. 29.

coexisten en la sociedad contemporánea.”⁶⁰⁸ 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 sistema⁶⁰⁹.

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 europeo⁶¹⁰. 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 coalición⁶¹¹. 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 público⁶¹². 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 funcionamiento 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.

⁶⁰⁸ GARGARELLA, R., “Ni política, ni justicia. Sobre los déficits del sistema democrático”, *Claves de la razón Práctica*, Núm. 114, agosto 2001, pp.14-21.

⁶⁰⁹ 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, pp. 98-100.

⁶¹⁰ RICARD-NIHOUL, G., y VON SYDOW, G., *op.cit.*, p. 1.

⁶¹¹ *Ibid.*, p. 2.

⁶¹² 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.

Además, como afirma Habermas⁶¹³, 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 sureña 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 a cabo en territorios donde el sentimiento de pertenencia es muy elevado; algo que no existe a nivel europeo.

⁶¹³ 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.

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 resto⁶¹⁴. 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 europeo⁶¹⁵. 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 nacional⁶¹⁶. Esta separación fruto de la contraposición “Bruselas”- “Estados miembros” va a ser uno de los motivos por los que la transnacionalización del debate político va a ser difícil de establecer. La introducción de la ICE, que poco va a poder contribuir a remediar esta

⁶¹⁴ 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.

⁶¹⁵ Comisión AFCE abril-diciembre 2010.

⁶¹⁶ RICARD-NIHOUL, G. y VON SYDOW, G., *op.cit.*, p. 3.

dialéctica si no se aplican mecanismos adicionales para la auténtica transnacionalización del debate europeo⁶¹⁷.

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*⁶¹⁸. Respecto a esto, autores como Tierney⁶¹⁹, Goodin⁶²⁰ o Sáenz Royo⁶²¹ 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*”⁶²².. La protección se remite a los Tratados y al control externo que realizará la Convención

⁶¹⁷ POIARES MADURO, M., “Passion”, *op.cit.*

⁶¹⁸ HASKELL, J., *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*, Westview Press, 2001, p. 11 en: SÁENZ ROYO, E., *op. cit.*, p. 18.

⁶¹⁹ TIERNEY, S., *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford Constitutional Theory, 2012, p. 23 en: *Ibid.*

⁶²⁰ GOODIN, R. E., *Innovating Democracy: Democracy Theory and Practice After the Deliberative Turn*, Oxford University Press, 2008.

⁶²¹ SÁENZ ROYO, E., *op. cit.*

⁶²² CUESTA, V., *Participación, op. cit.*, p. 28.

Europea de los Derechos Humanos una vez se concluya la Adhesión⁶²³. “*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)*”⁶²⁴. El Reglamento prefija 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*”⁶²⁵. 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*”⁶²⁶. 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 aporvación 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*”⁶²⁷. Pese al reduccionismo que hace Warleigh de la UE limitándola a una simple organización internacional, la idea que hay detrás es un argumento potentísimo

⁶²³ 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.

⁶²⁴ *Ibid.*, p. 36.

⁶²⁵ CUESTA, V., *Participación*, *op. cit.*, p. 71.

⁶²⁶ 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.

⁶²⁷ 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.

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*”⁶²⁸. 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 europeos⁶²⁹, 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”⁶³⁰. 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

⁶²⁸ ARREGUI, J., *op.cit.*, p. 90.

⁶²⁹ LANDFRIED, C., *op.cit.*

⁶³⁰ 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 politizado⁶³¹. 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 consociales⁶³².

La ICE también favorece a la extensión del conocimiento. Se objeta que los instrumentos de democracia directa⁶³³ 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 1999⁶³⁴, 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*

⁶³¹ MAGNETTE, P. y PAPADOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 21.

⁶³² DEUTSCH, K. W.D., *Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration*, Haput, Berna, 1976 en: *ibid.*

⁶³³ VERHULST J. y NIJEBOER A., *op.cit.*, pp. 67-80.

⁶³⁴ *Ibid.*, p. 72.

favorable al uso de mecanismos consultivos puede, 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 propuesta⁶³⁵. 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”⁶³⁶, 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

⁶³⁵ GUERRERO SALOM, E., *op. cit.*, p. 12.

⁶³⁶ VERHULST J. y NIJEBOER A., *op. cit.*, p. 75.

sobre las instituciones europeas. Este argumento acusa la falacia de identificar “democracia” con “democracia representativa”⁶³⁷, 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 señalan⁶³⁸ 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 exagerados⁶³⁹. 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 populares⁶⁴⁰, 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”⁶⁴¹. 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.

⁶³⁷ VERHULST J. y NIJEBOER A., *op. cit.*, p. 76.

⁶³⁸ MAGNETTE, P., y PAPADOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 20.

⁶³⁹ “*In any case the risk of ungovernability should not be exaggerated*”, MAGNETTE, P., y PAPADOPOULOS, Y., *op. cit.*, p. 21.

⁶⁴⁰ *Ibid.*

⁶⁴¹ “*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 teoría⁶⁴², 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 Kriesi⁶⁴³ 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 media⁶⁴⁴ 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.

7.2 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 ¿Hasta qué punto la

⁶⁴² VERHULST J. y NIJEBOER A., *op.cit.*, p. 76.

⁶⁴³ KRIESI, H., *Direct Democracy Choice. The Swiss experience*, Lexington Books, Lanham, 2005.

⁶⁴⁴ 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.

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 decisorio 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 democracia⁶⁴⁵. 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

⁶⁴⁵ REQUEJO, F., “Democracias”, *op.cit.*

sucesivas, los setenta y los inicios de los ochenta aguantarían 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 política⁶⁴⁶. ¿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*”⁶⁴⁷. Hansen cuenta también que grandes empresas invierten en las campañas de propuestas legislativas ciudadanas y referéndums para obtener resultados favorables a sus intereses particulares⁶⁴⁸. 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 racional⁶⁴⁹ 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*”⁶⁵⁰ y confeccionan, en consecuencia, políticas públicas adecuadas. Esto presupone una ciudadanía educada,

⁶⁴⁶ 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.

⁶⁴⁷ GUERRERO SALOM, E., *op. cit.*, p. 12.

⁶⁴⁸ 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.*

⁶⁴⁹ CUESTA, V., *Participación, op. cit.*, p. 41.

⁶⁵⁰ *Ibid.*, p. 41-42.

conocedora 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)⁶⁵¹. 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 elecciones⁶⁵².

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 campaña⁶⁵³. 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 es que, como introduce Sartori, la democracia

⁶⁵¹ VERBA, S., NIE, N.H. y KIM, J., *Participation and political equality*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978.

⁶⁵² DE VREESE, C. H., “Reinforcement of Citizens’ Involvement and Participation”, *Policy Department Citizens’ Rights and Constitutional Affairs*, Bruselas, Noviembre 2013, p.18

⁶⁵³ 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.

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 todo⁶⁵⁴. 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 firma⁶⁵⁵. 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 plantee⁶⁵⁶. El derecho internacional⁶⁵⁷ 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 Nijeboer⁶⁵⁸ 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 error⁶⁵⁹.

⁶⁵⁴ SARTORI, G., *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988, p. 152-156.

⁶⁵⁵ VERHULST J. y NIJEBOER A., *op. cit.*, p. 67.

⁶⁵⁶ 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.

⁶⁵⁷ 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&trct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Flaws-lois.justice.gc.ca%2FPDF%2FC-31.8.pdf&ei=oFlJU7y0DOrR7Ab4qoGICQ&usg=AFQjCNGBvqWpDl3IDo9OBOwoJz35QvSXsA&sig2=RAdFHw4ixQGx6bCwixDmFQ>, 14 de abril 2014.

⁶⁵⁸ VERHULST J. y NIJEBOER A., *op. cit.*, p. 67.

⁶⁵⁹ 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. Esmein⁶⁶⁰ 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. Ciertamente 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 políticas⁶⁶¹. 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 participe 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 ciudadanos⁶⁶². 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.

⁶⁶⁰ 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,

⁶⁶¹ "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*, Num. 111, abril 2001, p. 25 en: *Ibid.*, p. 32.

⁶⁶² 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 colectiva⁶⁶³, 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

⁶⁶³ OLSON, M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard Economic Studies, 1971.

patrones externos que actúan ejerciendo una influencia a su libre expresión. *Ergo*, una asamblea no estaría dirimiendo con honestidad la verdadera voluntad del ciudadano.

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*”⁶⁶⁴. 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 dejaban⁶⁶⁵. 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

⁶⁶⁴ GUERRERO, E., *op. cit.*, p. 13.

⁶⁶⁵ Entrevista a Enrique Guerrero, 22 de junio de 2010.

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 antidemocráticos. *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 contenido⁶⁶⁶.

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 básicos⁶⁶⁷ “(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.

⁶⁶⁶ Ciertamente es que los límites se hallan en el artículo 4 del Reglamento que regula la ICE, el cual explicita 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.

⁶⁶⁷ CUESTA, V., *Participación*, op.cit., p. 37.

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 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 UE⁶⁶⁸, ¿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 UE⁶⁶⁹.

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 complicada⁶⁷⁰, 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 AFCE⁶⁷¹, 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

⁶⁶⁸ DONOVAN, T. y KARP, J., "Popular support for Direct Democracy", *Party Politics*, Vol 12, No. 5, pp. 671-688, SAGE Publications, 2006, p. 684.

⁶⁶⁹ SCHMITTER, P., "Making sense of the EU Democracy in Europe and Europe's Democratization", *Journal of Democracy*, n.º. 14, 2003, pp. 71-85.

⁶⁷⁰ 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)).

⁶⁷¹ 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, *op. cit.*

representativas, bajo esta premisa la ICE sería hasta contraproducente y distorsionadora 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. Costa en su libro⁶⁷² 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*”⁶⁷³. 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 transparente⁶⁷⁴, ¿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 mayorías absolutas, un

⁶⁷² CUESTA, V., *Participación, op.cit.*, pp.110-120.

⁶⁷³ *Ibid*, p.114.

⁶⁷⁴ “*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.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 (Registro-Códigos de conducta) (SEC 2008)1926.

Comisión Europea y Parlamento Europeo. Acuerdo interinstitucional para el establecimiento de un registro de transparencia, *op. cit.*

gobierno multinivel que repite control a varios niveles solapando el ejercicio de la verificación y la estricta separación de poderes⁶⁷⁵, 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”⁶⁷⁶. Su discurso está lleno de alusiones al carácter democrático de la Unión y, más concretamente, del PE⁶⁷⁷. 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 discurrir 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 democrático⁶⁷⁸. Se trata de integrar la dimensión participativa en la

⁶⁷⁵ MORAVCSIK, A., *op. cit.*, p. 603.

⁶⁷⁶ 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.

⁶⁷⁷ “*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 level*”. *Ibid.*

⁶⁷⁸ 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.

teoría liberal⁶⁷⁹, no constituirla como única e imprescindible; esto es: complementariedad y no substitución.

Como argumento final, querría citar un planteamiento de John St. Mill en *Consideraciones sobre el gobierno representativo*⁶⁸⁰ 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 Russell⁶⁸¹.

⁶⁷⁹ CUESTA, V., *Participación*, *ibid*, p.28.

⁶⁸⁰ LEHMAN, W., “Democracia”, *op.cit.*, p. 3.

⁶⁸¹ 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...) ⁶⁸². 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 ⁶⁸³.

7.3 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

⁶⁸² HUG, S., *op. cit.*, pp.13-14.

⁶⁸³ *Ibid.*

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 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 significativa⁶⁸⁴.

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

⁶⁸⁴ KAUFMAN, B., *Manual, op.cit.*, p. 39.

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 la ICE, la CE puede rechazar de manera motivada la propuesta⁶⁸⁵. 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 omiso⁶⁸⁶.

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 cambiarlo⁶⁸⁷. 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 crisis⁶⁸⁸. 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

⁶⁸⁵ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op.cit.*, p. 8.

⁶⁸⁶ 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.

⁶⁸⁷ *Ibid.*, p. 17.

⁶⁸⁸ *Ibid.*

ser tratado mediante un mecanismo de cooperación reforzada puede incorporarse a la legislación 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)⁶⁸⁹ 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

⁶⁸⁹ 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.

el Consejo⁶⁹⁰ (“*The Council will be granted the same legal footing as the European Parliament and the Council regarding the initiative rights*”⁶⁹¹) 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-Sauron⁶⁹², 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 initiative since it constantly has to justify why it is not taking any action!*”⁶⁹³.

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 ahora⁶⁹⁴: 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 ICE⁶⁹⁵ introduce, además, casi imperceptiblemente, otro elemento que puede resultar perturbador en la estructura del poder decisional de la Unión. El uso de los medios

⁶⁹⁰ SAURON, J. L., *op. cit.*, p. 4.

⁶⁹¹ EFLER, M., *op.cit.*, p. 4.

⁶⁹² SAURON, J. L., *op. cit.*, p. 4.

⁶⁹³ *Ibid.*

⁶⁹⁴ 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.

⁶⁹⁵ 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 AFCE 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.

electrónicos para el registro, información, soporte técnico y asesoramiento legal que aporta la utilización de la ICE distorsiona la centralidad 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 subterránea⁶⁹⁶ que aflora y que es capaz de imponer una agenda, de forma líquida⁶⁹⁷ 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*.

⁶⁹⁶ 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.

⁶⁹⁷ 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.

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 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 legislativa⁶⁹⁸. El informe, presentado en sesión plenaria el 11 de diciembre de 2013⁶⁹⁹, sobre las relaciones del

⁶⁹⁸ Resolución del PE sobre las relaciones del Parlamento Europeo con las instituciones que representan a los gobiernos nacionales, *op. cit.*

⁶⁹⁹ “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

Parlamento Europeo 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 Lisboa⁷⁰⁰. 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 legislativas⁷⁰¹, 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

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.

⁷⁰⁰ “*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*

⁷⁰¹ 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.

es la falta clara de liderazgo político. La 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 carismas y liderazgos. En el Documento de Trabajo presentado en AFCO⁷⁰², 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 Merkel⁷⁰³ 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 CE⁷⁰⁴, se han convertido en una parte fundamental de la gestión 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 promotores de democracia directa, los grupos de

⁷⁰² A ello se refirió Lamassoure en la reunión de noviembre 2011 AFCO con el Informe del Parlamento Europeo 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.

⁷⁰³ 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.

⁷⁰⁴ Coloquios con funcionarios de la CE: DG MARKT, DG EMPL, etc.

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 interés⁷⁰⁵, 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 UE⁷⁰⁶. 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 infrutilizada 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 BBC⁷⁰⁷. 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 son aplicables a nivel europeo⁷⁰⁸, la compleja sociedad europea busca

⁷⁰⁵ 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.

⁷⁰⁶ BOUZA GARCIA, L., “Anticipating”, *op.cit.*, p. 25.

⁷⁰⁷ BBC news (vídeo), disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21083362>, 18 de enero de 2013, *op.cit.*

⁷⁰⁸ BOUZA GARCIA, L., “Anticipating”, *op.cit.*, p. 28.

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 unanimidad⁷⁰⁹.

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 UE⁷¹⁰. En mi opinión, no se trata de dar más transparencia a la Unión⁷¹¹ 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 serlo⁷¹². Si bien la introducción de la ICE era evitable (no fue

⁷⁰⁹ Véase el apartado “signatarios” del capítulo IV de este trabajo, dedicado a la comparación de la ICE entre Estados.

⁷¹⁰ 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.*

⁷¹¹ “...the EU redresses rather than creates biases in political representation, deliberation and output” MORAVCSIK, A., *op.cit.*, p. 603.

⁷¹² 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.

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*⁷¹³ 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 económico⁷¹⁴: 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 ciudadanos⁷¹⁵. 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 favorable⁷¹⁶. 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*”⁷¹⁷. Es cierto que se politiza el espacio europeo, pero (1) no es el objetivo principal de la ICE y (2) el debate es monopolizado por la exigua élite interesada en la política. No tiene por qué conllevar la

⁷¹³ Dar más poder a los ciudadanos.

⁷¹⁴ HUG. S., *op. cit.*, p. 10.

⁷¹⁵ 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.

⁷¹⁶ BOUZA GARCIA, L., “Anticipating”, *op.cit.*, p. 31.

⁷¹⁷ BOUZA GARCIA, L., “Anticipating”, *op.cit.*, p. 33.

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 comprometidas⁷¹⁸. 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 ciudadanos⁷¹⁹.

⁷¹⁸ “*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.

⁷¹⁹ 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*”⁷²⁰. 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*”⁷²¹. Hasta el momento, el papel de las organizaciones y asociaciones de interés para acercar los ciudadanos al plano europeo ha sido limitado⁷²² 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. En otras palabras, se

⁷²⁰ BOUZA, L., “La Iniciativa”, *op.cit.*

⁷²¹ *Ibid.*

⁷²² *Ibid.*

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 autores⁷²³ 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 electoral⁷²⁴ 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 medicoracia⁷²⁵, 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

⁷²³ EFLER, M., *op.cit.*

⁷²⁴ BURGUERA AMEAVE, L., *op.cit.*

⁷²⁵ *Ibid.*

de manera tardía, cuando ésta se transpone al derecho nacional⁷²⁶. La ICE podría constituir una 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.

⁷²⁶ RICARD-NIHOUT, G. y CON SYDOW G., *op.cit.*, p. 2.

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 Europa⁷²⁷.

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.

7.4 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

⁷²⁷ BOUZA GARCIA, L., “Anticipating”, *op. cit.*, p. 26.

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 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 ciudadanos⁷²⁸. 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 subjetivo⁷²⁹.

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*”⁷³⁰. Este argumento subraya la limitación de la participación

⁷²⁸ “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.

⁷²⁹ BÁEZ LECHUGA, I. “Iniciativa Ciudadana Europea, revolución institucional y construcción de una comunidad democrática en la UE”, *Revista Universitaria Europea*, Núm. 18, junio 2013.

⁷³⁰ 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.

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 Ubillos⁷³¹ y a la cual ya me he referido anteriormente en este trabajo: *“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 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^{732 733}. 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.

⁷³¹ BILBAO UBILLOS, J. M., *op.cit.*, p. 53.

⁷³² KARATZIA, A., *op. cit.*, p. 2

⁷³³ EFLER, M., *op. cit.*

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 iniciativas⁷³⁴. Hasta la fecha, valga recordar la crítica de Jean-Paul Jacqué⁷³⁵ mencionada 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 España⁷³⁶. 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*”⁷³⁷. 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.*”⁷³⁸. 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

⁷³⁴ BÁEZ LECHUGA, I., *op.cit.*

⁷³⁵ JACQUÉ, J.P., *op.cit.*

⁷³⁶ BOUZA GARCIA, L. “The European Citizens’ Initiative”, *op. cit.*, p. 9.

⁷³⁷ CUESTA LÓPEZ, V., *op.cit.*, p.175.

⁷³⁸ CUESTA LÓPEZ, V., *op.cit.*, p.114.

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 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. PETI⁷³⁹ 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 voluntad⁷⁴⁰. El PE otorga legitimidad a las leyes, pero en cuanto su

⁷³⁹ 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.

⁷⁴⁰ 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)).

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 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 complementarios⁷⁴¹. 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 constituya⁷⁴².

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

⁷⁴¹ 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.

⁷⁴² BÁEZ LECHUGA, I., *op. cit.*

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 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*”⁷⁴³. 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 multinivel⁷⁴⁴ 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, multiactor⁷⁴⁵, etc.

⁷⁴³ HÄFNER, G. “Una mirada”, *op.cit.*, p. 6.

⁷⁴⁴ 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.

⁷⁴⁵ WELLE, K., *op. cit.*, p. 6

Ese problema de legitimidad es explicado con otras palabras por Poiars 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 variables⁷⁴⁶. Que en realidad no se trata de los *inputs* 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 *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 comisión⁷⁴⁷ 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 pertenece⁷⁴⁸. 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

⁷⁴⁶ POIARES MADURO, M., “Passion”, *op.cit.*, p. 8 .

⁷⁴⁷ Comisión de Asuntos Constitucionales, Sesiones Bruselas y Estrasburgo en el periodo de 2010-2011.

⁷⁴⁸ 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.

la Unión⁷⁴⁹. De este parecer se expresaba también el Documento de trabajo⁷⁵⁰ de la comisión AFCO, el cual afirmaba 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. 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 reducido⁷⁵¹. Pero si los ciudadanos delegan capacidad de decisión en terceros actores, se enfrentan al dilema de la pérdida de autoridad y control⁷⁵². 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

⁷⁴⁹ 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.

⁷⁵⁰ 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.*

⁷⁵¹ DAHL, R., *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989.

⁷⁵² ARREGUI, J., *op. cit.*, p. 91.

bajo interés del ciudadano por la política europea⁷⁵³, 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.

Con esto no pretendo hacer *victim blaming*⁷⁵⁴, 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 ciudadano⁷⁵⁵. 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)⁷⁵⁶. 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”⁷⁵⁷ de Robert Michels.⁷⁵⁸

⁷⁵³ 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.

⁷⁵⁴ 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.

⁷⁵⁵ 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.

⁷⁵⁶ 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.*

⁷⁵⁷ 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, 2ª ed., Madrid, 2008.

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 iniciativa legislativa popular es un instrumento esencialmente ineficaz para la juridificación de las demandas normativas planteadas por los ciudadanos españoles*”⁷⁵⁹. 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”⁷⁶⁰ 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 incurren 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

⁷⁵⁸ CAPARRÓS VALDERRAMA, R., “Robert Michels y las teorías elitistas competitivas de la democracia”, *Entelequia, Revista Interdisciplinar*, nº 6, primavera 2008, pp. 207- 242.

⁷⁵⁹ CUESTA LOPEZ, V., “A preliminary approach”, *op. cit.*, p. 21.

⁷⁶⁰ 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.

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 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 Europeo⁷⁶¹. 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

⁷⁶¹ 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.

impulsan que un instrumento real legislativo. Las declaraciones por escrito se han convertido en un instrumento utilizado por las organizaciones 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 común⁷⁶². 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 ICE⁷⁶³. 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, Bouza⁷⁶⁴ 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*”⁷⁶⁵. No existe el efecto derrame que algunos han esperado de la ICE. La CE ha declarado de forma optimista, rozando la

⁷⁶² VERHULST J. y NIJEBOER A., *op. cit.*

⁷⁶³ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op. cit.*

⁷⁶⁴ 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.

⁷⁶⁵ *Ibid.*, p. 29.

propaganda, que la ICE creará un debate transnacional europeo lo que a su vez creará ciudadanos 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*”⁷⁶⁶. Sin embargo, existe poca evidencia científica para afirmar que si los ciudadanos apoyan una ICE van a quedar más informados de los asuntos europeos⁷⁶⁷. 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)⁷⁶⁸ 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*⁷⁶⁹. 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 ICE⁷⁷⁰ y en la hipotética construcción de una conciencia europea transnacional. Sin embargo, el tratamiento por parte de los medios⁷⁷¹ 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 espectáculo⁷⁷². En consecuencia, la gran baza para la creación de un

⁷⁶⁶ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana, *op. cit.*

⁷⁶⁷ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op.cit.*, p. 21.

⁷⁶⁸ 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, p.3-4 en: GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op.cit.*, p. 21.

⁷⁶⁹ Asuntos europeos.

⁷⁷⁰ BOUZA GARCIA, L., “Anticipating”, *op.cit.*, p. 31.

⁷⁷¹ 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.

⁷⁷² VARGAS LLOSA, M., *La civilización del espectáculo*, Alfaguara, Madrid, 2012.

debate 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 europeo⁷⁷³. 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*”⁷⁷⁴ 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

⁷⁷³ VIDAL BELTRÁN, J.M., *op.cit.*, p. 61.

⁷⁷⁴ *Ibid.*

iniciativa exitosa, con apoyo popular y con espacio en las 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 Vreese⁷⁷⁵, 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 consenso⁷⁷⁶. 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

⁷⁷⁵ 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.

⁷⁷⁶ BOUZA, L., “Can Segmented Publics”, *op.cit.*

sociedad civil, pudiendo reducir, a medio y largo plazo, la desafección que tan preocupados 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 ciudadano⁷⁷⁷ y en consecuencia, su adhesión al sistema (no porque crea en él, no necesariamente, sino porque participando favorece la construcción y consolidación del sistema)⁷⁷⁸. 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 ICE⁷⁷⁹. 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

⁷⁷⁷ De VREESE, C. H., *op.cit.*

⁷⁷⁸ 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”).

⁷⁷⁹ BOUZA GARCIA, L., “Anticipating”, *op.cit.*, p. 35.

incrementar la participación ciudadana, lo cierto es que la introducción de dicho instrumento no fue resultado de una movilización ciudadana activa sino de la presión que los grupos de interés lograron ejercer sobre los legisladores durante la Convención sobre el futuro de Europa⁷⁸⁰. 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 instrumento⁷⁸¹. ¿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 respecto⁷⁸². 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

⁷⁸⁰ *Ibid.*, p. 24.

⁷⁸¹ BOUZA GARCIA, L., “Anticipating”, *op.cit.*, pp. 37-39.

⁷⁸² 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 Karp⁷⁸³ demuestra sin embargo, que los referéndums e iniciativas requieren un esfuerzo extra de información por parte de la gente⁷⁸⁴ 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 estudio⁷⁸⁵, 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 otros⁷⁸⁶ afirman que los europeos han crecido con el escepticismo de la poca transparencia democrática. Lo que Sörensen califica de “*euroescepticismo ideológico*”⁷⁸⁷: un descontento intrínseco entre los ciudadanos causado por el exceso de burocracia, la delegación de los actos y una falta de

⁷⁸³ DONOVAN, T., y KARP, J. A., *op.cit.*, p.683.

⁷⁸⁴ *Ibid.*, p.684.

⁷⁸⁵ *Ibid.*, p.685.

⁷⁸⁶ *Ibid.*

⁷⁸⁷ 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.

transparencia 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 multinivel⁷⁸⁸ 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 años⁷⁸⁹. ¿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

⁷⁸⁸ PERNICE, I., *op. cit.*, pp. 639-671.

⁷⁸⁹ BERAMENDI, V., ELLIS, A., KAUFMANN, B., KORNBLITH, M., LEDUC, L., MCGUIRE, P., SCHILLER, T. y SVENSSON, P., *op.cit.*, p.20.

jurídica, de experiencias 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.

7.5 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 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*⁷⁹⁰ 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.

⁷⁹⁰ Atribución de poder.

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 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 transnacionales⁷⁹¹ 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 ciudadanos⁷⁹². 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.

⁷⁹¹ 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.

⁷⁹² CLOSA, C., “European Citizenship”, *op.cit.*, p. 1053.

(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 países que albergan la posibilidad de tenerla: Austria, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Eslovenia o España⁷⁹³.

(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 política⁷⁹⁴.

Desde una perspectiva sociopolítica:

⁷⁹³ BOUZA GARCIA, L., “The European Citizens’ Initiative”, *op. cit.*, p. 9.

⁷⁹⁴ Comisión de Asuntos Constitucionales, Sesiones Bruselas y Estrasburgo en el periodo de 2010-2011.

(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 riesgo 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 multinivel⁷⁹⁵ 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 constituirla, ¿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 política 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

⁷⁹⁵ PERNICE, I., *op. cit.*

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 histeria 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 discurrir 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*)⁷⁹⁶. 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 mínimo⁷⁹⁷. 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 bloque⁷⁹⁸. De ahí, argumentan Papadopoulos y Buffat⁷⁹⁹, 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 decisional, etc. El argumento es que ni una reforma de las instituciones, ni un mejor gobierno iban a eliminar el déficit democrático de la Unión⁸⁰⁰. 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”⁸⁰¹ donde la política está impregnada de elementos de democracia directa sin renunciar a la democracia representativa. Esta solución, sin embargo no es la única.

Si el buen gobierno se articula través de la transparencia, la receptividad democrática y la rendición de cuentas⁸⁰², 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.

⁷⁹⁶ PAPADOPOULOS, Y. y BUFFAT, A., *op. cit.*, p. 259.

⁷⁹⁷ 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 multinivel en la Unión Europea, *op.cit.*

⁷⁹⁸ Comisión Santer enero 1995 - marzo 1999.

⁷⁹⁹ PAPADOPOULOS, Y. y BUFFAT, A., *op. cit.*, p. 260

⁸⁰⁰ *Ibid.*, p. 263.

⁸⁰¹ *Ibid.*

⁸⁰² VILLORIA MENDIETA, M., “Cultura de la legalidad y buen gobierno”, *op.cit.*

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*)⁸⁰³. 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 legislación⁸⁰⁴. 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.

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

⁸⁰³ Klaus Welle en la Conferencia del 2 de junio de 2013, *op.cit.*

⁸⁰⁴ *Ibid.*

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 solvente los problemas de déficit democrático. Algunos expertos⁸⁰⁵ 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 psicosociológica en el que el ciudadano quiere sentirse soberano de sus propias decisiones⁸⁰⁶. Este sentimiento de pertenencia común al mismo proyecto estaría también evitando desviaciones ineficientes que producen las elecciones irracionales 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

⁸⁰⁵ KAINA, V. y KAROLEWSKI, I. P., *op. cit.*, p. 11.

⁸⁰⁶ 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*.

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 democrático⁸⁰⁷. 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 democrática⁸⁰⁸.

Finalmente, se halla la presión ciudadana dado un contexto particular de crisis⁸⁰⁹. 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 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.

⁸⁰⁷ BALAGUER CALLEJÓN, F., “Derecho y justicia...”, *op.cit.* pp. 275-276.

⁸⁰⁸ *Ibid.*

⁸⁰⁹ VIEJO, R., *La dansa, op.cit.*

Ya se aventuraba al inicio de este apartado que quizás era esta sección el punto central argumentativo de la tesis. 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. Porque 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 plazo⁸¹⁰ 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.

⁸¹⁰ 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 VIII. Análisis empírico de la Iniciativa Ciudadana Europea y perspectivas de desarrollo

8. 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.

8.1 ¿Qué dice la experiencia?

Cuando se inició esta tesis, 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 fecha⁸¹¹. Más allá de las razones esgrimidas anteriormente, lo sucedido 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

⁸¹¹ Junio 2013.

ciudadanas⁸¹². 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*”⁸¹³. 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.*”⁸¹⁴. 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.

Gráfico 9: Conjunto de iniciativas presentadas previas la entrada en vigor de la ICE

<u>Nombre de la iniciativa</u>	<u>Contenido de la campaña</u>	<u>Organización</u>
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	

⁸¹² WALLIS, D., LEINEN, J., CARSTEN, B., PAUL, C., KAUFMANN, B., *The future of European democracy has begun*, IRI-Handbbook, Bruselas, 2008.

⁸¹³ KAUFMANN, B., *Manual*, op.cit., p. 63.

⁸¹⁴ *One seat*, <http://www.oneseat.eu/>, 25 de septiembre 2013.

	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	www.helpafricapetition.com

	para la gente con SIDA que vive en África.	
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
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>
1million4disability	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 <u>alimentados genéticamente</u> .	Greenpeace international
Iniciativas de antroposofía aplicada	Incluir entre los valores europeos la dignidad humana y el desarrollo individual de	Red de organizaciones antroposóficas

	las personas.	
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
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 caro⁸¹⁵.

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.

8.2 Iniciativas en curso

Hasta la fecha⁸¹⁶ 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

⁸¹⁵ El diputado Gerald Häfner en la reunión del 12 de julio en AFCCO.

⁸¹⁶ Recuento propio, abril 2013.

⁸¹⁷ Karatzia hablaba en mayo 2013 de 24 iniciativas registradas. KARATZIA, A., *op. cit.*, p. 2.

por falta de apoyo. Tres han logrado reunir el millón de firmas necesario⁸¹⁸ 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 respuesta 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*).

Con formato: Español
(España - alfab. internacional)

Con formato: Español
(España - alfab. internacional)

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

⁸¹⁸ Septiembre 2013.

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 iniciativa⁸¹⁹. 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 apoyo⁸²⁰.

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 europeos⁸²¹.

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.

⁸¹⁹ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 18.

⁸²⁰ *Ibid.*

⁸²¹ Fraternité 2020, www.F2020.eu, 30 de junio 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 común⁸²².

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 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.”⁸²³

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 dónde dicha protección resultara significativa.”⁸²⁴

⁸²² Twitter, <http://twitter.com/onesingletariff>, 30 de junio 2013.

⁸²³ Derecho al agua, *Right to water*, <http://www.right2water.eu/>, 30 de junio 2013.

⁸²⁴ Uno de nosotros, *One of us*, <http://www.oneofus.eu>, 30 de junio 2013.

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 científicos⁸²⁵.

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 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.*

⁸²⁵ *Stopvivisection*, www.stopvivisection.eu, 30 de junio 2013.

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) 30km/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”. Dejadme 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.”⁸²⁶.

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.

8.3 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

⁸²⁶ Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000006>, 30 de junio 2013.

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”⁸²⁷.

Fecha de registro: 10/5/2012.

Plazo hasta: 9/5/2013.

Retirada por los organizadores.

(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.

⁸²⁷ Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000004>, 30 de junio 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.

8.4 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 capacidad organizativa que, en muchos casos, es también la estructura de los grupos de interés que se hallan detrás de los objetivos planteados por la iniciativa⁸²⁸.

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

⁸²⁸ CARSTEN, B., “Die Europäische Bürgerinitiative nimmt Fahrt auf”, *Mdmagazin*, 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.

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 firma⁸²⁹ y, en cambio, poco se refirió a la complejidad en sí de reunir 1 millón de firmas.

Las declaraciones de los organizadores y responsables⁸³⁰ 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 ICE⁸³¹. Estos problemas, muy específicos, se centran en la poca accesibilidad del software que da acceso a las firmas electrónicas⁸³², la falta de asistencia técnica prevista por la CE⁸³³, la complejidad del registro electrónico⁸³⁴ o, más preocupante, la discriminación de firma. También la falta de asistencia 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

⁸²⁹ 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.

⁸³⁰ A partir de contactos con organizadores y futuros organizadores de la ICE.

⁸³¹ 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.

⁸³² *“Not to mention the total lack of functionality and user-friendly approach in the case of ECI Online Collection System provided by the European Comission”*. GLOGOWSKI, P. y MAURER, A., *op. cit.*, p. 18.

⁸³³ *“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.

⁸³⁴ *“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 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.

millones de ciudadanos europeos⁸³⁵ (10 millones según otros)⁸³⁶. 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 organización⁸³⁷.

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 firmas⁸³⁸.

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 hacerlo⁸³⁹.

Por este motivo, Gerald Häfner, componente 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 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

⁸³⁵ 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.

⁸³⁶ KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative*, op. cit., p. 57.

⁸³⁷ Discurso Gerald Häfner en la plenaria de abril, jueves 18 de abril de 2013.

⁸³⁸ "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.

⁸³⁹ "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.

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*⁸⁴⁰. 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)⁸⁴¹. 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 Comisarios⁸⁴². En ella se recogió la decisión formal de dar curso 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

⁸⁴⁰ Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/answer>, 23 enero 2014.

⁸⁴¹ *Ibid.*

⁸⁴² 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.

pública. Esta primera se organizó el 17 de febrero de 2014⁸⁴³, 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*⁸⁴⁴ 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 propuestas⁸⁴⁵. 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 mayo⁸⁴⁶: “*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 recientemente “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*”⁸⁴⁷.

⁸⁴³ Citizens-initiative, <http://www.citizens-initiative.eu/>, 27 de enero 2014.

⁸⁴⁴ Comisión Europea, Press release, “Time’s up for supporters of the first European Citizen’s Initiatives- what happens next?”, *op.cit.*

⁸⁴⁵ 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.*

⁸⁴⁶ Comisión Europea, Comunicación sobre la Iniciativa Ciudadana Europea “One of us”, Brussels, COM(2014) 355 final, 28 de mayo 2014.

⁸⁴⁷ Europa Press, “Bruselas rechaza una iniciativa ciudadana para defender la vida del embrión”, 28 de mayo 2014.

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 la tesis. 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.

8.5 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:

8.5.1 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 CE⁸⁴⁸. En este sentido, 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 organizadores⁸⁴⁹. 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 comunicación⁸⁵⁰.
- 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?

8.5.2 Medidas técnicas

⁸⁴⁸ KARATZIA, A., *op. cit.*, pp. 2-3.

⁸⁴⁹ 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.

⁸⁵⁰ BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, *op.cit.*, pp. 20-27.

- Internacionalización de un servidor de la recogida de firmas electrónica así como facilitar el acceso a la firma electrónica⁸⁵¹. 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, etc⁸⁵².
- 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*⁸⁵³ 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 Portugal⁸⁵⁴. Se calcula que unos 10 millones de ciudadanos europeos no podrán firmar en las iniciativas que se presenten en sus países de residencia⁸⁵⁵: 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.

⁸⁵¹ BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, *op.cit.*, pp. 20-27.

⁸⁵² BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, *European Citizens Initiative- First lessons of implementation*, Directorate General for Internal policies, European Parliament, May 2014, pp. 33-34.

⁸⁵³ "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.

⁸⁵⁴ Citizens-initiative, <http://www.citizens-initiative.eu/?p=2228#more-2228>, *op.cit.*

⁸⁵⁵ KAUFMANN, B., *The European Citizens Initiative*, *op. cit.*, p. 57.

- 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.

8.5.3 Medidas jurídicas

- Crear un sistema de recolección de firmas homogéneo en toda la Unión respetando la protección de datos⁸⁵⁶. Mientras en Luxemburgo pedían hasta el número de la seguridad social, en Polonia solo pedían la fecha de nacimiento⁸⁵⁷. Además, se ha sugerido que se elimine la obligatoriedad de un documento identificativo para poder firmar ya que se asegura que el 80% de los potenciales firmantes rechazan participar para evitar dar el número identificativo⁸⁵⁸.
- Ligado con lo anterior, hacer el procedimiento de registro más sencillo. Casi la mitad de las propuestas de iniciativas han sido declaradas inadmisibles⁸⁵⁹.
- 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 preparados⁸⁶⁰.
- 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

⁸⁵⁶ KAUFMANN, B., *The European Citizens Initiative*, op. cit., p. 57.

⁸⁵⁷ Citizens-initiative, <http://www.citizens-initiative.eu/?p=2228#more-2228>, 23 de enero 2014.

⁸⁵⁸ ECI that works, <http://ecithatworks.org/wp-content/uploads/2014/03/An-ECI-That-Works-Lessons-And-Recommendations.pdf>, 20 de noviembre 2014.

⁸⁵⁹ *Ibid.*

⁸⁶⁰ BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, op.cit., p.42.

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.
- La CE debe tomar en serio las ICE que han resultado exitosas⁸⁶¹. 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 ellas⁸⁶². 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.

⁸⁶¹ 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.*

⁸⁶² BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, *European Citizens Initiative- First lessons of implementation, op.cit.*, pp. 49.

- *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.

8.5.4 Medidas financieras

- Más ayuda con la traducción, la cual resulta costosa en términos de tiempo y dinero⁸⁶³. 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 desvirtuando la centralidad que tiene el ciudadano en todo este proceso⁸⁶⁴ 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 prever 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*

⁸⁶³ 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.*

⁸⁶⁴ 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.

*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*⁸⁶⁵. Respecto a la transparencia de la financiación, la CE podría proceder a hacer controles esporádicos a los organizaciones⁸⁶⁶.

En general, los expertos⁸⁶⁷ 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 práctico⁸⁶⁸. 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 infrautilización 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.

8.6 El procedimiento de la ICE: análisis empírico

Previamente, en otras secciones de esta tesis, 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

⁸⁶⁵ CARSTEN, B., *op.cit.*

⁸⁶⁶ BALLESTEROS, M., CANETTA, E., ZACIU, *op.cit.*, p.55

⁸⁶⁷ KARATZIA, A., *op. cit.*

⁸⁶⁸ Timmermans en la audiencia organizada en el Parlamento Europeo sobre las prioridades constitucionales de la nueva Comisión, el 7 de octubre de 2014.

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 válidas⁸⁶⁹. 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 meses⁸⁷⁰: 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 cual incluye la negociación entre instituciones, la publicación y la entrada en vigor de la normativa).

⁸⁶⁹ 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

⁸⁷⁰ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 24.

8.6.1 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.

8.6.2 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 Peticiones⁸⁷¹.

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.

8.6.3 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.

⁸⁷¹ 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.*

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 comisión competente (pueden ser varias) y, en cualquier caso, siempre por la comisión de Peticiones. Estas audiencias son abiertas al gran público.

8.6.4 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.

8.6.5 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 puede 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

A.Registro de la iniciativa
(2 meses)

A.1. Registro de la iniciativa respetando los valores de la Unión

A.2. Certificación del sistema de recogidas de firmas online

A.3. La CE tiene dos meses para registrar la propuesta de ICE



B. Recogida de firmas
(12 meses)

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)



C. Con un millón de firmas
(3 meses)

C.1. Con los certificados los organizadores presentan la propuesta a la ICE

C.2. La CE se reúne con los organizadores y prepara una comunicación colegiada

C.3. Audiencia Pública en el PE



D. Comunicación colegiada de la CE

D.1. Comunicación positiva

D.2. Comunicación negativa



E. Tras una comunicación negativa.
Comunicación colegiada de la CE

E.1. Empezar de nuevo

E.2. PE

8.7 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 practicas 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 Europa, *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/>⁸⁷². 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 puntos ⁸⁷³ 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:

⁸⁷² 15 de febrero 2014.

⁸⁷³ KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative*, op.cit, p. 27.

- 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.
- 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-verification⁸⁷⁴ 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.
- 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,

⁸⁷⁴ KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative*, *op.cit.*, p. 49.

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 experiencias⁸⁷⁵. Estas opiniones serán importantes para una futura revisión que tenga lugar en 2015.

8.8 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 Kaufmann⁸⁷⁶ 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

⁸⁷⁵ Me refiero a plataformas democráticas y civiles como *Mehr Demokratie*.

⁸⁷⁶ KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative*, *op.cit.*, p.17.

riesgo en el que incurren estas iniciativas suele 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 márketing 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 esta tesis: 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 existencia⁸⁷⁷.

⁸⁷⁷ Parlamento Europeo, <http://www.results-elections2014.eu/en/election-results-2014.html>, 26 de mayo de 2014.

Capítulo IX. Conclusiones

9. 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.

Para alcanzar estas conclusiones, este estudio ha requerido contextualizar la ICE en un marco histórico que pudiera explicar la creación de una iniciativa popular a nivel europeo. El acercamiento a esta evolución permite evidenciar que la concepción y posterior introducción 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. Entre estas características se halla la fuerte connotación política de su naturaleza. A través del proceso legislativo y a partir del producto final del Reglamento de la ICE, se pueden observar las distintas posiciones políticas, más que técnicas, de los legisladores. El gran peso político de las posiciones permite entrever una cierta inestabilidad normativa en el Reglamento. Dicho de otro modo, si los argumentos que llevaron a una posición se sustentan en posiciones políticas, un cambio de color político en las instituciones favorecerá una modificación de la normativa. Esto hace prever que, tras las elecciones de mayo de 2014, la futura revisión del Reglamento aportará en su articulado el nuevo equilibrio de fuerzas del PE. El aumento de escaños de partidos euroescépticos, extremistas y populistas augura una mayor demanda a favor de la participación directa, de la cual podría salir reforzada la ICE en su próxima revisión.

Pese a la esperanza que puedan aportar estos cambios y, tal y como se ha señalado a lo largo de esta tesis, 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. Por otra parte, sobre la idoneidad de la introducción de la ICE, se ha realizado un análisis y una reflexión exhaustiva. Se ha considerado necesaria esta ICE por las circunstancias políticas que atraviesa el sistema democrático occidental, lleno de dudas e inseguridades sobre su legitimidad. Al fin y al cabo, su precaria influencia sobre el destino de la Unión sugiere que la introducción de la ICE no supone ningún mal añadido. Al mismo tiempo, con la implementación de un instrumento de estas características, los líderes políticos lanzan una señal al ciudadano, mostrando su disponibilidad a escucharlos.

Con todo, defender sus bondades es obviar las distorsiones que la ICE introduce en el sistema y que no pueden pasarse por alto: un desequilibrio participativo, la sobrerrepresentación de ciertos intereses, el uso estratégico por parte de los grupos de interés, la movilización partidista, etc. La dificultad, sin embargo, de analizar esta necesidad de introducir la ICE en el ordenamiento jurídico yace en la relatividad de su efecto. Si su efecto en el equilibrio de la UE fuera significativo, en este trabajo no se defendería la entrada en vigor de un instrumento como la ICE. Sin embargo, el exiguu impacto de la iniciativa pasada la euforia inicial, incluso de aquellas ICE más polémicas, objeto de la atención mediática, hacen presumir que la introducción de este instrumento no suponga ninguna aportación reprochable al sistema.

Frente a las críticas que estas conclusiones puedan ser precipitadas⁸⁷⁸, las afirmaciones de esta tesis deberán ser analizadas y completadas más adelante, con los resultados empíricos que aporte la implementación de la ICE así como la nueva revisión que debiera tener lugar en 2015.

Antes de finalizar, nos proponemos resumir en esta última sección de la tesis las aportaciones que han ayudado a definir la hipótesis del estudio. La respuesta se enmarcará en el contexto más amplio del Derecho europeo y su capacidad de reacción a las demandas

⁸⁷⁸ BOUZA, L., Comentario en Facebook Front page. Día 10 de julio al artículo publicado en <http://politikon.es/2013/07/10/la-iniciativa-ciudadana-europea-nacida-cadaver/> 10 de julio 2003.

ciudadanas. A continuación, se expone una recapitulación de las ideas más importantes para ser tenidas en cuenta a la hora de evaluar las conclusiones ofrecidas en este estudio.

9.1 La hipótesis del estudio

La hipótesis que se lanzaba al inicio de este estudio es si la ICE va a influir en el tejido institucional hasta poder discutir el monopolio de la iniciativa legislativa de la CE y provocar, en consecuencia, un terremoto en el equilibrio institucional. Este hecho tiene importantes implicaciones constitucionales ya que, no solo significaría que la ICE podría influenciar la agenda política de la Unión, sino que el ciudadano podría participar directamente en el discurrir legislativo e influenciar las prioridades político-técnicas de la UE; lo que otrora se llamara democracia directa. ¿Puede la ICE suponer un cambio en el orden institucional de la UE?, ¿qué posibles efectos dinamizadores de la democracia podría tener la introducción de la ICE en la UE?

A nivel teórico, si se confirmara la influencia real de la ICE en la estructura institucional de la UE, se abriría la puerta a un torbellino conceptual: un impacto real de la ICE significaría que la democracia directa pasaría a ser un referente, casi un articulador del entramado legislativo con capacidad de influencia real y no solo un complemento a la democracia representativa. De confirmarse el planteamiento de un posible efecto real de la ICE, esto la hubiera convertido en un nuevo actor político a tener en cuenta por las otras instituciones y el resto de actores legislativos. La ICE hubiera devenido casi una institución dentro del entramado de la Unión.

Pese a lo anterior, recordemos que la hipótesis de este estudio es precisamente la contraria: 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 estudio, 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.

Para la justificación de esta hipótesis se ha recurrido a la evolución histórica, al derecho comparado y al análisis de los textos jurídicos y los discursos. El control aislado de las anteriores variables podría llevarnos a una conclusión incompleta o, al menos, carente de contraste argumentativo. Por ejemplo, un análisis exclusivo de la evolución histórica podría llevar a una conclusión errónea: pensar que con la evolución extensiva del sufragio y la expansión de la democracia directa, el curso histórico convertiría a la ICE en un instrumento capaz de regir la vida legislativa de la Unión, transformando los mecanismos participativos en el método habitual de toma de decisiones a nivel europeo. En cambio, un uso exclusivo del derecho comparado podría llevarnos a conclusiones ambiguas. El análisis de mecanismos participativos en otros países de la UE, particularmente la iniciativa legislativa popular, nos lleva a concluir que éstas, en su mayor parte, han sido infrautilizadas y no han tenido una influencia decidida en el juego democrático de dichos países. Un análisis ceñido a esta disciplina mostraría que, a nivel comparado, el Reglamento de la ICE se halla entre los más avanzados a nivel comparado por lo que deja una puerta a la esperanza. Pero al mismo tiempo, la escasa influencia de dichos mecanismos participativos, particularmente las iniciativas populares, augurarían un exiguo impacto de la ICE a nivel europeo. De nuevo, un análisis perspectivista que se limitara al derecho comparado podría conducir a error o a una situación ambigua. De ahí, la necesidad de aportar otros mecanismos de análisis como el análisis jurídico del Reglamento, de las sentencias, y del control de los discursos políticos. La conjunción de todos ellos, llevan a la comprobación de la hipótesis y a la extracción de las conclusiones que se han aportado a este estudio.

En cualquier caso, al final, como sucede en las Ciencias Sociales, ninguna de estas vías puede garantizar el cumplimiento absoluto de las hipótesis aquí lanzadas. Los métodos aquí utilizados pueden guiar el estudio y las conclusiones, pero en ningún caso pueden suplir la confirmación que solo la experiencia confirmará o negará de los enunciados teóricos recogidos en esta investigación.

9.2 Comprobar que la hipótesis es cierta

La tesis confirma lo enunciado al inicio del estudio: que la ICE no va a suponer, pese a su carácter normativo aparentemente abierto y la pujanza social de los instrumentos de democracia directa, un elemento real de cambio institucional. Tras el periodo inicial de la novedad, el paso del tiempo arrastrará a la ICE al olvido normativo como, por otra parte, ha sucedido con instrumentos participativos similares.

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.)⁸⁷⁹ 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 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 legislar⁸⁸⁰.

⁸⁷⁹ 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.

HÁFNER, G., “Taking the initiative”, *The Parliament*, Num. 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.

⁸⁸⁰ 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.

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. 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 no favorecen la ya de por sí dificultad para alcanzar la fase de 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, quien no ocupará su espacio en el entramado legislativo europeo ni tendrá el impacto social prometido.

Entonces, ¿para qué la ICE? Bilbao Ubillos escribe que el objetivo ha sido introducir un refuerzo a la democracia representativa “*que contribuya al objetivo de refrescar el circuito democrático, de oxigenar el sistema político y frenar el alarmante alejamiento de los ciudadanos*”⁸⁸¹. Aquí se comparte su visión de que la introducción de la ICE no va a suponer un cambio de modelo en el que la democracia directa prime sobre la representativa. Nos adherimos a la opinión de otros politólogos y juristas (Bilbao Ubillos, Bouza, etc.) de que la ICE no marca un antes y un después, no es revolucionario y, en ningún caso, supone una ruptura con el equilibrio de poder de las tres instituciones europeas y la jerarquía en la que se legisla. Suponiéndole una influencia positiva, la ICE abriría una vía, una mejora del orden institucional de la UE, aunque la aplicación de instrumentos de democracia directa no implica necesariamente una mejora en las bondades del sistema (véase apartado 7.2). Independientemente de sus efectos más o menos regeneradores, la influencia es limitada. Es más, defendemos que, tras la euforia inicial de la ICE, su papel en la oxigenación del sistema institucional va a tener un efecto temporal limitado. A diferencia de los autores anteriores⁸⁸², concluimos en razón de lo expuesto que tras el periodo de impacto social, la ICE pasará a formar parte del conjunto de mecanismos de democracia directa a disposición del ciudadano

⁸⁸¹ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, pp. 55-56.

⁸⁸² Dichos autores, Bouza por ejemplo, ven en la ICE una regeneración no tanto a nivel institucional formal como una regeneración asociativa relativa a las organizaciones civiles que se constituyen en torno a los poderes legislativos de la Unión. En última instancia, esta renovación oxigenaría, como una externalidad positiva, el proceso legislativo de la UE.

que permanecen infrautilizados, por lo que las aspiraciones oxigenadoras del sistema se diluyen.

Además, cabe interpretar la introducción de la ICE como una mera estrategia política: dotar a la UE de instrumentos que legitimen a ojos de los ciudadanos el proceso de toma de decisiones en Europa. ¿Por qué, por ejemplo, se ha permitido la iniciativa legislativa ciudadana y no el referéndum? Porque el referéndum, como se ha podido comprobar en las consultas sobre las reformas de los Tratados, ha tenido un efecto contrario y ha contribuido a deslegitimar las decisiones de la Unión y, en muchos casos⁸⁸³, ha abocado al fracaso sus proyectos. Los legisladores tuvieron este hecho muy en cuenta a la hora de incorporar más instrumentos de democracia directa al funcionamiento de la Unión; de ahí las oposiciones durante todo el periodo de la Convención y la reforma de los Tratados a la introducción de un mecanismo obligatorio como el referéndum.

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 sopesando el equilibrio de poderes y la supremacía de los tres actores de la legislación. También en el caso de la ICE.

9.3 Las razones que justificarían la hipótesis

Es cierto que existen argumentos potentes que son capaces de abrir una brecha por la que la ICE podría colarse y devenir un instrumento importante, que existen razones en el inmovilismo institucional 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 reconocida en los Tratados⁸⁸⁴? Estas preguntas, además de la

⁸⁸³ El “no” danés del Tratado de Maastricht en 1992, el “no” francés y holandés al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en 2004, el rechazo irlandés al Tratado de Lisboa en 2008, etc.

⁸⁸⁴ 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*”.

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, efectivamente, argumentos para defender que la ICE podría sortear los escollos jurídico-políticos para imponerse al destino que se le augura en estas páginas. Pero para que ese impulso se produzca debe contar, sino con unas disposiciones favorables, sí con unas elites (*top-down*) o unos ciudadanos (*bottom-up*) que permitan una interpretación alternativa que empuje al desarrollo inesperado de la legislación hasta la necesidad. Y, para bien o para mal, no es el caso de la ICE. Los ciudadanos europeos apenas han demostrado interés por este nuevo instrumento que, como tantos otros, se les presenta como un abstracto europeo, como un mecanismo más de la burocracia europea. Eso para aquéllos que lo conozcan, porque en general, este instrumento sigue siendo un gran desconocido para los ciudadanos. Razón de más para su infrautilización.

Lo que aquí interesa señalar es que, pese a que la CE conserva la exclusividad de la iniciativa legislativa, ésta debe tomarse muy en serio las iniciativas ciudadanas presentadas (así lo exige el Tratado y el Reglamento). La CE debe explicar, detalladamente y de forma razonable, las razones que la llevarán a rechazar o no el lanzamiento de una propuesta legislativa, pero la ICE no es ningún mandato de propuesta legislativa para la CE; sino que ésta se limita a pedir, a instar a la CE que legisle sobre una propuesta. Enfrente, la ICE cuenta con la publicidad de los medios, la creación de un estado de opinión, la presión ciudadana, las acciones legales que pueden emprender los organizadores, etc. Pero esos recursos no son constantes; por lo que no sólo concluimos que la ICE no tendrá un mayor efecto jurídico, sino que, además, su alcance se hace imposible por la gravedad de su contingencia. Dicho de otro modo, existen multitud de variables que pueden explicar el mayor o menor grado el éxito de una iniciativa ciudadana a nivel europeo. Esa multiplicidad de factores y la dependencia que tiene la ICE de ellos hacen difícil prever el alcance de la ICE de antemano. Un alcance ya de por sí limitado.

En este orden de cosas, 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.

Por el momento, la ICE está en los albores de su ejecución. Desde la entrada en vigor del Reglamento, sin embargo, algunas afirmaciones recogidas en esta tesis ya se han corroborado de manera empírica: que, pese a una atención inicial, la ICE ha caído en el desuso de la ciudadanía para adaptarse al impulso de grupos de presión. Efectivamente, como se anunciaba en otro apartado, pasado el entusiasmo generado por la creación de la ICE, pasada la euforia de una población que reclamaba un mecanismo de participación directa en la toma de decisiones, la ICE parece devenir un instrumento más al servicio del ciudadano pero utilizado por el tejido asociativo. La realidad se impone y la ICE pierde fuerza entre la ciudadanía a medida que se pasa el tiempo.

9.4 ¿Qué será de la ICE?

Despejada la hipótesis y confirmada la misma, uno puede preguntarse qué sucederá entonces con la ICE, si va a ser un instrumento infrautilizado o qué le depara el futuro. Se trata de un ejercicio especulativo, un desarrollo conceptual contingente de la evolución de la situación social y el modo en el que se afianzan los instrumentos legislativos. Sin embargo, como parte de la conclusión, y a partir del seguimiento del proceso legislativo, pueden surgir algunas ideas sobre la futura aplicación de la ICE. Se aventuran las siguientes posibles propuestas de desarrollo.

En primer lugar podría darse que la ICE se convirtiera en una institución intermedia, vacía de poder pero con una presencia no discutida. Un instrumento latente, porque tiene capacidad de ser utilizada e influir en la legislación, pese a que *de facto* no lo haga. El modelo que ejemplifica esto es el Comité de las Regiones o el Comité Económico y Social, cuyas instituciones atesoran recursos, pueden intervenir en el proceso legislativo pero, al final, su influencia no va más allá del mero acto informativo⁸⁸⁵. En cambio, a favor, la ICE podría influir en el tejido asociativo de Bruselas para “civilizarse”, en el sentido de dejar de ser menos lobby y más “sociedad civil”.

⁸⁸⁵ HUICI SANCHO, L., *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, 2003, p.14.

En segundo lugar, puede suceder que la ICE devenga un instrumento líquido⁸⁸⁶. Dicho de otro modo, que se hayan creado muchas expectativas sobre el mismo pero que en realidad no pueda ejercer una influencia política real más allá de un momento histórico concreto. En otras palabras, que su auge sea solo momentáneo. Aunque esto pueda parecer extraño ¿cómo es posible que un instrumento creado para tal fin, con disposiciones normativas favorables, pueda diluirse hasta encogerse y tornarse transparente al ciudadano? Sin entrar en más detalles, el hecho es que ha sucedido y sucede con otros instrumentos: por ejemplo la escasa participación ciudadana en la Comisión de Peticiones o el poco interés despertado entre la ciudadanía los periodos de consulta que abre la CE, por no mencionar otros instrumentos participativos a disposición del ciudadano y cuya existencia pocos conocen, más allá de los expertos interesados en la materia. Se trataría de la misma evolución que han sufrido, por ejemplo, los intergrupos en el PE⁸⁸⁷. Al final, su institucionalización se ha quedado a medio camino: ni se han constituido como órganos articuladores de las demandas parlamentarias ni su influencia ejercida ha sido real.

En tercer lugar, pese a la oposición en estas páginas, y con poco convencimiento de esta perspectiva, se deja la puerta abierta a una situación que ya se ha apuntado en el apartado 7.3.: la ICE como un elemento desequilibrante del marco institucional europeo. La ICE como un instrumento influyente. Podría ocurrir que la influencia de los programas de intercambio, la conciencia del ciudadano al ver que las ICE en las que participan obtienen respuesta política, la solidaridad entre pueblos alcanzase tal grado que realmente se despertara un *demos* europeo que fuera capaz de utilizar los instrumentos comunitarios para ejercer su influencia. Ya se ha argumentado de forma extensa sobre las razones que han llevado a concluir en contra de esta tercera suposición. El desarrollo de una identidad europea depende mucho del grado de solidaridad entre pueblos y de la capacidad para que ésta sea expresada. Respecto a esto último, el uso de las nuevas tecnologías de la información es clave. Pero por otro lado, los Erasmus y otros programas culturales comunitarios no pueden suplantar a los instrumentos de transferencias económicas que promueven la redistribución y el reequilibrio entre los territorios. Cuando una crisis como la actual se impone, no valen programas de intercambio (de hecho se recortan)⁸⁸⁸ y prima el

⁸⁸⁶ ZYGMUN, B., *op. cit.*

⁸⁸⁷ WETZEL, E. *Le rôle des intergroupes au Parlement européen*, Collège d'Europe, Département d'études politiques et administratives européennes, Bruges, 2008, p. 56.

⁸⁸⁸ Véase el Acuerdo aprobado del Marco Financiero Plurianual en el Consejo de junio 2013.

electoralismo nacional por encima del interés general europeo. Mientras estos instrumentos económicos sigan estando en manos de los gobiernos nacionales, tales transferencias quedarán sujetas al albedrío de los gobiernos quienes limitarán la concesión de ayudas entre territorios en época de vacas flacas y, en consecuencia, como tiene lugar estos días, el rencor entre pueblos acortará la visión europeísta.

Otro motivo, no solo el sociológico, podría conducir a la ICE a ejercer una influencia real. En el apartado relativo al derecho comparado, y salvo contadas excepciones como la exclusión de la unidad material, se puede afirmar que la ICE es uno de los instrumentos más accesibles y funcionales. Este hecho, sumado a un contexto social que reclama mayor participación ciudadana, podría favorecer el uso de la ICE. La experiencia de los últimos años cuantifica dicha reapreciación. El uso de instrumentos de democracia directa (referéndums, *recalls*, iniciativas ciudadanas, etc.) ha aumentado considerablemente; seguramente a partir de la responsabilidad de la crisis. A partir del descontento generalizado en cuanto a la respuesta a la crisis generada por la democracia representativa, los ciudadanos surcan en otros mecanismos para dar respuesta a su descontento. En consecuencia, se erigiría la democracia directa como solución para acabar con la “ineptitud” de los dirigentes. Sin embargo, esta tercera vía apoyada por argumentos normativos y sociológicos, halla en esta tesis un contraargumento significante. Aquí se es de la opinión que la valoración que se hace de los mecanismos participativos son contingentes y que abandonado el periodo de crisis, se volverá al cauce de la normalidad representativa (con los cambios institucionales que este contexto haya querido abonar: leyes de transparencia, inmunidades, incompatibilidades, leyes de cargos públicos, etc.). De esta manera, como se ha asegurado en otro apartado, pasada la tensión financiera, la ICE volverá a ocupar el lugar de la invisibilidad política y el desprecio de la ciudadanía, a merced de los grupos de presión y los medios de comunicación.

El papel del TEDH podría revertir o amortiguar esta tendencia. Sobre esta evolución existe la posibilidad que la adhesión de la UE a la Convención Europea de los Derechos Humanos permita al Tribunal de Justicia de Estrasburgo consolidar una protección añadida a la ICE que permita acrecentar su influencia. ¿Cómo? Por una parte, redefiniendo conceptos como “ciudadanía”. Pero fundamentalmente, porque la adhesión contempla un refuerzo de la protección de los Derechos Humanos que los ciudadanos podrían utilizar para reforzar sus prerrogativas frente a las instituciones europeas (particularmente la CE) y los Estados. En

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.

esta tesis se ha dejado abierta la pregunta de si el Tribunal de Justicia de Estrasburgo supondrá un control último control en la defensa de los recursos de los organizadores y las peticiones de los ciudadanos.

En cuarto lugar, existe la posibilidad de que, como se ha argumentado, la ICE devenga efectivamente un instrumento de la polémica. La ICE podría devenir un mecanismo influyente mediante la inserción de temática polémica en la agenda de la CE. La falta de limitación material en la ICE ha hecho que, en la práctica, salvo ciertos límites, se pueda presentar una iniciativa sobre casi todo, incluyendo temas incómodos para la CE quien tradicionalmente ha mantenido una política de neutralidad en cuanto al enfrentamiento ideológico y nacional, prefiriendo legislar sobre asuntos más técnicos que políticos⁸⁸⁹. La ICE pone este equilibrio en juego porque irrumpirá probablemente (como ya lo he ha hecho con las dos iniciativas exitosas) con temas polémicos que poco interesan a la CE pero que, como mínimo, se verá obligada a responder. La presentación de temas que atraigan a la opinión pública podrá reactivar el interés de los ciudadanos por las políticas públicas europeas, pudiendo reducir cierta desafección y aumentando su adhesión al sistema. Por otra parte, fruto del creciente interés del público, los medios de comunicación, receptores y la vez iniciadores de ese interés, reconducirían sus contenidos dejando espacio a los temas comunitarios. Y no sólo los medios de comunicación. Como se ha mencionado previamente, también las organizaciones civiles y los grupos de presión quienes verían en la movilización de los ciudadanos una nueva estrategia para hacer valer sus objetivos. Como resultado, la ICE se beneficiaría de su propio éxito generado.

En el apartado 7.4. relativo a la capacidad de influencia de la ICE sobre el entramado institucional de la UE, se ha mencionado la posibilidad de que la ICE pueda suponer un mecanismo revolucionario de las relaciones entre instituciones y organizaciones de interés. Esta adhesión se ha justificado mediante la identificación y el mayor interés de aquellas iniciativas que se ganan el favor del público. Si los grupos de interés ven en la ICE la posibilidad de hacer valer sus objetivos, éstas reorientarán sus estrategias. Pero deben ver un valor añadido que, actualmente, la ICE no ha demostrado. De ahí la consecuente poca probabilidad del desarrollo de esta hipótesis. Las ICE deben “demostrar” que son útiles y

⁸⁸⁹ “la naturaleza política del proceso normativo de la Unión, con una larga y cautelosa génesis preparatoria y de deliberación, diseñado expresamente para buscar la integración de intereses, tiende a limar la agudeza ideológica de las disputas...”, AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “La autonomía del ordenamiento de la Unión y las funciones esenciales”, *op .cit.*, p. 231.

con capacidad de influencia en la legislación europea. Sólo aquellas que consigan recabar el millón de firmas podrán ser capaces de generar alguna influencia. Solo serán susceptibles de reunir el apoyo necesario las iniciativas polémicas, *ergo*, solo las iniciativas polémicas serán objeto de defensa por parte de los grupos de interés ya que solo éstas tienen capacidad de despertar el apoyo del público. Como resultado de este cambio de perspectiva, los grupos de interés modificarán sus estrategias y su futura relación con el legislador europeo si ven en una ICE un potencial de capacidad de influencia. Esto es, sus campañas no se limitarían solo al ejercicio del lobby, sino que, por ejemplo, destinarían más recursos a promover la ICE, facilitando a la ICE la disponibilidad de recursos y apoyos que acrecentarían su posible influencia en el entramado legislativo. Hasta la fecha, la tarea de las organizaciones de interés en cuanto al acercamiento de los ciudadanos a la esfera política europea ha sido bastante exigua, en parte, porque su actividad, en contra de la creencia popular, poco tiene que ver con la extensión de adeptos a las políticas europeas. En realidad, su actividad está más centrada en el ejercicio de la influencia sobre el poder que en reunir el apoyo ciudadano⁸⁹⁰. Esto último solo acaecerá así si la manifestación ciudadana sirve a sus intereses (y no al contrario como se ha defendido en algunas ocasiones). Si a esto se añade, además, que la ICE va a influir en la agenda legislativa, obligando a la CE a pronunciarse en contra de su estricta neutralidad y generando, en consecuencia, más adhesión social a la causa (partiendo de la premisa que solo las ICE polémicas serán capaces de atraer la atención de los medios y los ciudadanos), se puede concluir que efectivamente la ICE sí podría suponer un nuevo aire al equilibrio institucional de la Unión.

En quinto lugar, y como se ha venido insistiendo en estas páginas, existe la visión, más restrictiva, de que la introducción de la ICE no va a acortar la brecha entre ciudadanos e instituciones, no va a resolver el déficit democrático y, ni mucho menos, va a ser ésta la solución para restablecer la confianza entre ciudadanos y líderes políticos europeos. La ICE se convertirá en un instrumento insulso, en un añadido a la lista de otros mecanismos de participación directa, de escasa visibilidad mediática y poco utilizado, desprovisto de mecanismos que aseguren su capacidad de acción. De hecho, en el Eurobarómetro de la primavera de 2012, solo un 3% de los ciudadanos respondía que era muy probable que utilizaran o participaran en una ICE frente a cerca del 70% de los ciudadanos que afirmaban que no iban a hacer uso de ella. El desconocimiento de esta nueva disposición del Tratado y el esfuerzo que supone activarla favorecerá que la ICE pase a engrosar el decálogo de

⁸⁹⁰ WETZEL, E., *Der politische Einfluss der Wirtschaftslobbyisten in der Europäischen Union*, VDM Verlag Dr. Müller, 2008.

instrumentos a disposición de los ciudadanos que son infrautilizados. Esto hace concluir que la ICE constituye una mejora cuantitativa⁸⁹¹ pero no cualitativa.

En sexto lugar, la ICE como un instrumento de futuro. La próxima revisión de la normativa abre la puerta a una reestructuración del proceso. Algunos expertos critican el papel central de la CE que le otorga el Reglamento mediante la capacidad de decidir sobre una prerrogativa propia. Una posible alternativa al esquema de funcionamiento actual (Ciudadanos-CE-PE) sería (Ciudadanos-PE) sin necesidad de pasar por el filtro de aceptación del ejecutivo europeo⁸⁹². El problema de esta propuesta es que la iniciativa ciudadana corre el riesgo de convertirse en un derecho de petición. Por lo que tampoco resuelve la cuestión de fondo de la ICE. Crear nuevos mecanismos, sobre todo si éstos ya existen, supone más inflación instrumental que una solución real a las problemáticas institucionales. Esta modificación normativa, sin embargo, deja la puerta abierta a otras que permitan a la ICE desarrollar su capacidad de influencia.

Más allá de los preceptos teóricos que se hayan recogido en esta tesis, sin duda, la experiencia empírica reforzará los postulados de este estudio o bien los negará. La confluencia de algunos puntos positivos (normativos, históricos, sociales y políticos) no pueden distorsionar las conclusiones de esta tesis. Y es que la defensa que se ha hecho de la ICE como un instrumento directo capaz de influir y extender la participación democrática debe ser tomada con precaución porque existen argumentos de peso que demuestran precisamente lo contrario. En mi opinión, la ICE cobrará cierta importancia y tendrá mayor visibilidad pública en aquellos campos en los que los medios de comunicación y grupos de interés puedan sacar partido de la confrontación, más que de la creación de un auténtico debate europeo. Por lo demás, la falta de publicidad, la ausencia de recursos técnicos y financieros o la carencia de una auténtica predisposición ciudadana impedirán no solo el uso de la ICE, sino también que ésta ejerza una influencia real.

⁸⁹¹ De la misma opinión eran Glogowski y Maurer cuando afirman que “...the ECI is just a mere reinforcement of one of the existing rights of EU citizens, i.e. the right to address a petition to the EP, now extended towards the European Commission”. GLAGOWSKI, P. y MAURER, A., *op.cit.*, p. 23.

⁸⁹² 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.

9.5 De la desafección ciudadana y la democracia en la UE

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 democracia 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 sustituirlo.

Pero ahí continúa el problema perenne, casi inherente al sistema comunitario: la falta de aval ciudadano al sistema. La ICE es reflejo de una voluntad participativa para cambiar las cosas fruto de un renovado compromiso por lo público, pero no solo eso; también es la manifestación de un compromiso político que busca el beneplácito del público. La ICE se ha

presentado como solución al problema de legitimidad de la Unión ⁸⁹³, a veces como la única vía salvadora, ignorando que existen otros mecanismos de introducción de legitimidad al sistema para corregir las tendencias oligárquicas y limitar al abstencionismo de la ciudadanía: la modificación del sistema electoral proporcional, el establecimiento de elecciones primarias, la existencia de listas abiertas en los diferentes ámbitos electorales, la limitación de los mandatos de los representantes y la rotación en los cargos representativos, el fomento de la participación ciudadana en la selección de los candidatos, el fomento de las identidades mediante un proceso endógeno de construcción de identidad y no necesariamente exógeno, la construcción de un verdadero sistema de rendimiento de cuentas (*accountability*), la creación de una democracia de resultados (si hay éxito en los resultados, el cuestionamiento del sistema pierde fuelle), el impulso de la lógica neofuncionalista en detrimento del intergubernamentalismo, etc. Al contrario, nos encontramos con un sistema que no resuelve los problemas⁸⁹⁴: nos hallamos ante un sistema que no rinde cuentas, ¿quién ha sido el responsable de llegar a esta crisis?, ¿de las decisiones poco adecuadas que se han adoptado?, ¿quién ha dimitido asumiendo responsabilidades políticas? La ausencia de un ejercicio del poder bien definido por las instituciones elegidas por los ciudadanos europeos (la CE y el PE) y, finalmente, el predominio de las lógicas nacionales por encima del interés común europeo contribuye a menguar el apoyo social a la UE y la identificación con el sistema. Otros autores, limitan los efectos revitalizantes de estas reformas institucionales dentro del marco de la democracia representativa y quieren ir más allá (de ahí la posición de algunos expertos para introducir mecanismos de democracia directa). A lo mejor con esto no será suficiente y se requiere más esfuerzo todavía, instrumentos ajenos a la lógica representativa que, a cambio, sean capaces de renovar el sistema desde dentro⁸⁹⁵.

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

⁸⁹³ Véanse las numerosas intervenciones de los diputados tanto en la comisión de Asuntos Constitucionales, como en la Comisión de Peticiones o en la sesión plenaria.

⁸⁹⁴ 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.

⁸⁹⁵ “Para mejorar la calidad de nuestra democracia y hacer frente a la desafección política, sin embargo, no hay bastante con cambiar la ley electoral y llevar a cabo determinadas reformas al sistema. Hace falta que nos fijemos también con las características de los procesos de elaboración de las políticas públicas. Los políticos, de una vez por todas, tendrían que entender que el voto de los ciudadanos no es un cheque en blanco. La democracia no se construye cada cuatro años, se tiene que construir cada día. Para hacerlo hacen falta nuevas maneras de hacer política, nuevos estilos y nuevos instrumentos que permitan canalizar las demandas y que potencien que los poderes públicos no sólo gobiernen para el pueblo sino con el pueblo.”. MARC, P. PARÉS, M., “Más pluralidad e igualdad”, *op.cit.*

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, en conclusión, que la introducción de la ICE no va a solucionar la desafección política de los ciudadanos por la UE.

Como se ha afirmado previamente, existen todavía argumentos sólidos⁸⁹⁶ que dejan la puerta abierta a una ICE con carácter, cuyo establecimiento efectivo permitiría escuchar a agentes terceros, articularía los distintos intereses y desacuerdos entre grupos sociales, favorecería la creación de una agenda pública más plural, fomentaría mayor afiliación al sistema, introduciría dinamismo en el entramado institucional mediante el replanteamiento constante de las políticas, aseguraría un control (*accountability*) de las decisiones o un mayor rendimiento de cuentas y, todo ello, permitiendo una democracia más plural capaz de introducir elementos reformadores en el *status quo* europeo. En este sentido, la entrada en vigor de un instrumento como la ICE tendría efectos beneficiosos en cuanto que oxigena el sistema y eso, pese a las dificultades esgrimidas, es un argumento potente para explotar su uso. O al menos, así es percibida. Que, al fin y al cabo, es lo que cuenta para el voto electoral. Por lo tanto, puede deducirse que, con todo y pese a todo, la ICE no está de más.

Dicha oxigenación del sistema y aporte beneficioso de la ICE se materializa también en la interacción entre ésta, los grupos de interés y las instituciones europeas. Hasta la fecha, sin embargo, y con la ICE en vigor desde hace más de dos años, no se puede afirmar que la ICE haya tenido un mayor impacto en la red asociativa de Bruselas. Se espera que el futuro juegue a favor de esa interacción: a mayor participación ciudadana mayor interés de los lobbys para incluir la promoción de la ICE entre sus actividades. En cuanto a la relación con el resto de instituciones europeas, si éstas superan las limitaciones normativas y los recelos iniciales marco social poco dado a la participación política a nivel, éstas podrían favorecer también a la expansión de la ICE.

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

⁸⁹⁶ Ver la sección 7.1., relativa a los elementos positivos de la introducción de la ICE.

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 el desprecio de la ciudadanía, arrinconada al espacio que quieren darle los grupos de presión y los medios de comunicación.

El estudio de la ICE debe necesariamente enmarcarse en el dilema de fondo que esconde y al que responde, y que es la falta de descrédito y apoyo social a un proyecto europeo común, cuyas políticas, selladas en el consenso y en la lentitud de un cambio eterno, no acaban de ofrecer resultados visibles a los ciudadanos. Una ausencia de rendimiento acentuado por la crisis, sin duda. La introducción de estos instrumentos de democracia directa ha tenido el propósito de modificar exógenamente la adhesión del individuo al sistema. Pero la ICE, con su débil capacidad para ejercer influencia, no va a generar el sentimiento europeísta que se esperaba de ella. Al contrario, la generación de falsas expectativas entre la población es un peligro porque engendra frustraciones entre la ciudadanía y acelera la desafección al evidenciar el desajuste entre promesas y realizaciones. La ICE se ha vendido como un instrumento revolucionario y que no lo sea, puede pasar una importante factura política. Sobre todo porque existen otros remedios que no comprometen tanto, tanto o más eficaces y que podrían llevarse a cabo con la voluntad del legislador⁸⁹⁷. Dichas reformas contribuirían de forma más destacada a la renovación institucional, a la identificación del individuo con Europa y, por lo tanto, facilitarían su adhesión al sistema sin necesidad de recurrir a la presentación de la ICE como instrumento redentor de los males que asolan a la Unión. Con todo esto, merece la pena recordar en estas últimas líneas que, en el marco de la legitimidad social, no se puede decir que la Unión no goce de legitimidad, sino que ésta presenta problemas al ser doble y difusa. En consecuencia, no se puede justificar la introducción de la ICE solo por falta de legitimidad en la UE (porque ésta ya existe). La creación de la ICE, como se ha demostrado empíricamente hasta la fecha, no va a solventar los problemas de perceptibilidad del ciudadano respecto al sistema político de la Unión.

Pero en cuanto a la Unión y la ICE, la legitimidad de resultados no lo es todo. La Unión carece de una prueba angular y es la percepción: una parte importante explicativa de sus problemas se basa en qué visión tienen los individuos de ella. Y dicha dimensión no se va a

⁸⁹⁷ Rendición de cuentas, crear partidos verdaderamente europeos, crear un sistema de transferencia solidaria a nivel europeo, crear una unión fiscal, crear una política educativa a nivel europeo cuyos programas base tengan un contenido europeo, etc.

solucionar con la creación de una iniciativa a nivel europeo. No marcará un antes y un después. Ni siquiera marcará. Mientras el ciudadano europeo no vea el resultado de su voto materializado en políticas, mientras los ciudadanos no vean que las elecciones no solo sirven para cambiar gobiernos, sino también para cambiar políticas⁸⁹⁸, o al menos sea percibido como tal, la ICE no supondrá ningún cambio significativo en el orden institucional de la UE⁸⁹⁹. Es en esta soberanía de transición donde el ciudadano tiene una oportunidad histórica para hacerse un hueco. Pero la ICE no parece ayudarle porque ni ella misma ha hallado el espacio político que se le había especulado. No encuentra mecanismos de autosujeción entre su capacidad real y lo que se le espera. Se deduce en consecuencia, que la ICE no va a suponer el revolucionario institucional que se le atribuía y pasará a engrosar el listado de mecanismos participativos infrautilizados de los que dispone la Unión. Solo una cultura política cívica que permitiese una Unión más fuerte, más responsable, menos comprometida con el presente y más con el futuro, con instituciones inclusivas que asegurasen la reproducción del sistema y la expresión de todos, podría subsanar las deficiencias de una estructura institucional que ha hecho nacer cadáver a la ICE⁹⁰⁰.

Existe el riesgo de que la ICE se convierta en un instrumento inflacionista⁹⁰¹ pasado el momento de euforia inicial y la tendencia social de incluir mecanismos de participación directa en la toma de decisiones, deviniendo un instrumento sin influencia real. Pese a todo ello, se destaca aquí una salvedad: si una iniciativa consigue ser conflictiva; esto es, que cree debate, que atraiga a los medios de comunicación, que sea provocadora o con una carga social significativa, el conflicto puede salvar a esa ICE del destino abocada al olvido. Como se afirmaba anteriormente, una ICE polémica atraerá la atención ciudadana generando la atención mediática y asociativa que la impulse para ejercer una influencia real en los legisladores. Solo en este caso particular, en el caso que una ICE despierte las iras de la ciudadanía, se podrá esperar su compromiso y, en fin, la influencia de la ciudadanía sobre las instituciones. En cualquier caso, no se trata de un cambio sistémico que revolucione el

⁸⁹⁸ “Y en Europa las cosas no son mejor aún porque las elecciones europeas ni siquiera sirven para cambiar gobierno pues el Parlamento Europeo tiene un poder marginal y la Comisión Europea es muy débil y carece de autonomía política real.” TORREBLANCA, J.L., “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.

⁸⁹⁹ “La soberanía, como el alma, ha abandonado el moribundo ámbito de la democracia nacional, pero no ha terminado de encontrar una democracia europea en la que instalarse”, *Ibid.*

⁹⁰⁰ BÁEZ LECHUGA, I., “Iniciativa”, *op.cit.*

⁹⁰¹ Como se afirmaba en un apartado anterior, la ICE es un instrumento del que pocos ciudadanos conocen su existencia. Parlamento Europeo, <http://www.results-elections2014.eu/en/election-results-2014.html>, 26 de mayo de 2014.

equilibrio institucional imperante. La puntualidad de ciertas excepciones no puede justificar lo que en este trabajo se ha afirmado.

Como apunte final, nos gustaría destacar con humildad que el objeto de estudio de esta tesis 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 estatalistas fundamentadas en la soberanía del Estado nación.”*⁹⁰². Con el trabajo de esta tesis 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.

⁹⁰² BALAGUER CALLEJÓN, F., “Derecho y justicia”, *op.cit.*, p. 276.

**Bibliografía, documentos oficiales, entrevistas y
artículos, páginas de internet**

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://derechomercantilesmana.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 las Unión y Derechos Fundamentales: ¿Presupuestos contradictorios? La Adhesión al Convenio 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 Autonòmics 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*, Nº 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 Interdisciplinaria*, nº 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*, nº 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*, 2º 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, 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.
- 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.pliegosdeyuste.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*, Num. 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. 2ª, 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->

europenee/pourquoi-le-rejet-de-linitiative-citoyenne-lstop-tippr-est-contestable.html, 22 de septiembre 2014

JENSEN, C. S., Neo-functionalism, CINI, M. (ed.) *European Union Politics*, 2ª 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*, nº16, 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° C-08-01, 2008.

MAJONE, G., “The Credibility Crisis of Community Regulation”, *Journal of Common Market Studies*, n°38, 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 Autonòmics 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*, nº 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*, nº18, 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*, nº 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*, N°3, 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°. 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°. 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.

VIDMA 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, 1ª 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-Handbook, 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° 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>, 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/meetdocs/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/indexheute.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.

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) nº 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° .../.. de la Comisión de 11.7.2013 que sustituye los anexos II y III del Reglamento (UE) n° 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&ret=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Flaws-lois.justice.gc.ca%2FPDF%2FC-31.8.pdf&ei=oFIJU7y0DOrR7Ab4qoGICQ&usg=AFQjCNGBvqWPdl3IDo9OBOwoJz35QvSXsA&sig2=RAdFHw4ixQGX6bCwixDmFQ>, 14 de abril 2014.

Parlamento Europeo, Informe sobre 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?sessionDate=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.

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.cerclegerrymandering.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. “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.

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>, 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 2013.

Síntesis de la legislación de la UE,

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114548_es.htm, 28 de septiembre 2013.

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

World Public Opinion,

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

Teoría y praxis sociológica, David B.,

<http://teoriaypraxissociologica.wordpress.com/2008/03/02/teoria-de-la-legitimidad-weber-y-habermas/>, 23 de marzo 2012.

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.

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

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

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

Comisión Europea, http://ec.europa.eu/solvit/site/index_es.htm, 17 de febrero 2014.

Comisión Europea, http://ec.europa.eu/consumers/ecc/services_en.htm, 17 de febrero 2014.

Comisión Europea, <https://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=es>, 17 de febrero 2014.

Comisión Europea, http://ec.europa.eu/yourvoice/index_es.htm, 17 de febrero 2014.

Comisión Europea,
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/citizens_summary_fr.pdf,
24 de septiembre 2012.

Comisión Europea,
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_es.htm,
24 de septiembre 2013.

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.

Comisión Europea, [http://ec.europa.eu/citizens-
initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000006](http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000006), 30 de junio 2013

Comisión Europea, [http://ec.europa.eu/citizens-
initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000004](http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000004), 30 de junio 2013

Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/answer>, 23 enero 2014.

Comisión Europea, <http://www.citizens-initiative.eu/>, 27 de enero 2014.

Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq#q1>, 27 de enero 2014

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

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.ACIN1.+&+%28I20%29.SINI,
20 de noviembre 2014

Today, <http://www.today.it/politica/abolito-finanziamento-pubblico-partiti-letta.html>, 23 de enero 2014.

Repubblica,

http://www.repubblica.it/politica/2013/12/13/news/finanziamento_pubblico_ai_partiti_oggi_il_governo_vota_1_abolizione-73480292/, 23 de enero 2014.

Governo italiano, <http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=74110>,
13 de diciembre 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/unioneuropea/tomadecisiones/index.html>,
24 de febrero de 2010.

Presidencia española 2010,
<http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/es/unioneuropea/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 2010.

Presidencia española 2010,
http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/es/documentosynoticias/noticias/jun14_cag.html, 3 de marzo 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_MATERE=&dd_DATE_REUNION=, 24 de septiembre 2013.

Citizenhouse,
http://www.citizenhouse.eu/index.php?option=com_eci&Itemid=174&lang=en, 24 de enero
2014.

United Nations Development Programmes,
<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2005/>, 23 de septiembre 2013.

Single seat, <http://www.singleseat.eu/>, 25 de septiembre 2013.

One seat, <http://www.oneseat.eu/>, 25 de septiembre 2013.

Fraternité 2020, www.F2020.eu, 30 de junio 2013.

Twitter, <http://twitter.com/onesingletariff>, 30 de junio 2013.

Derecho al agua, Right to water, <http://www.right2water.eu/>, 30 de junio 2013.

Stopvivisection, www.stopvivisection.eu, 30 de junio 2013.

Uno de nosotros, One of us, <http://www.oneofus.eu>, 30 de junio 2013.

Citizens-initiative, <http://www.citizens-initiative.eu/?p=1578> , 9 de abril 2013.

Citizens-initiative, <http://www.citizens-initiative.eu/?p=2228#more-2228>, 23 de enero 2014.

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/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.

Euractiv, <http://www.euractiv.com/print/specialreport-countdown-eci/civil-society-helpdesk-vital-eur-news-519058>, 4 de julio 2013.

Pollwatch 2014, <http://www.electio2014.eu/fr/pollsandsenarios/polls>, 13 de mayo 2014.

Résumé

Analyse juridique et politique de l'initiative citoyenne européenne dans le cadre d'un équilibre institutionnel complexe: possibles effets dynamisants de la démocratie à partir de l'introduction de l'initiative citoyenne européenne dans l'Union européenne

Dans le cadre d'une apparente et croissante demande en faveur d'une transparence et d'une participation dans la sphère politique plus importante, un instrument de démocratie directe s'impose dans l'ordre du jour européen pour solutionner le déficit démocratique. Ceci explique donc l'introduction de l'initiative citoyenne européenne (ICE).

L'objectif de cette étude est de vérifier jusqu'à quel point l'ICE peut donner des réponses aux demandes démocratisantes des citoyens et, en conséquence, jusqu'à quel point cela peut modifier l'équilibre institutionnel de l'UE. L'hypothèse de cette étude est que, contrairement à ce qui a été défendu, l'ICE ne va impliquer aucun changement dans l'équilibre institutionnel de l'UE. À travers d'une perspective historique, d'une analyse comparée des juridictions et du scrutin du processus législatif qui a mené à la conclusion de l'ICE, on peut prévoir le possible impact de l'ICE. Finalement, à partir de l'introduction de l'ICE, les contributions du Droit et des Sciences Politiques sur les possibles effets dynamisants de la démocratie sont analysées.

La conclusion de cette thèse est que, malgré les espérances placées dans cet instrument de démocratie directe, l'ICE ne va rien changer. En conséquence, on peut conclure que l'ICE s'ajoutera à la liste des instruments participatifs déjà existants mais peu utilisés. Cela est dû, surtout, au manque d'intérêt des citoyens, aux dispositions normatives limitées et à un cadre politique qui, même si favorable, n'est pas suffisant pour modifier l'équilibre institutionnel européen, tel que prévu initialement.

**Chapitre VI. Règlement N°211/2011 du
16 février 2012**

10. Le règlement N°211/2011 du 16 février 2012

L'article 11.4 du TUE décrit une série de caractéristiques que la législation secondaire européenne ne peut pas contredire: un million de signatures, une quantité significative d'Etats membres, une proposition dans le cadre des compétences de la CE, etc. Néanmoins, l'article du Traité n'est pas d'application directe et demande une transposition en forme de règlement qui met en place les dispositions relatives aux procédures et conditions requises par la normative du Traité. Selon l'art. 24 du TFUE, le développement de l'ICE se ferait à partir d'un règlement et conformément à la procédure législative ordinaire⁹⁰³.

Dans ce chapitre, chaque article du règlement va être décrit et analysé, sans mettre tellement l'accent sur la procédure législative et les luttes de pouvoir, comme dans la partie précédente, mais en insistant sur la construction institutionnelle dérivée du règlement approuvé.

10.1 Objet et définitions

L'article 1 du règlement n'est pas différente de la proposition initiale présentée par la CE et ne présente aucun changement par rapport à l'objet de la normative, qui renvoie à l'art. 11 du traité et offre la base juridique pour le développement postérieure.

L'article 2, concernant les définitions, a présenté des modifications par rapport au texte initial sans générer des dissidences entre les législateurs. Malgré tout, le texte est ajusté et pousse en quelque sorte la CE à présenter une proposition appropriée. D'un autre côté, on remplace le mot "attributions" par "compétences". Néanmoins, l'idée d'établir la provenance des signataires d'un 1/3 (CE) des Etats membres a finalement été remplacée par la proportion 1/4 après les négociations.

⁹⁰³ Article 24 du TFUE « *Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une initiative citoyenne au sens de l'article 11 du traité sur l'Union européenne, y compris le nombre minimum d'Etats membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir. Tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen conformément aux dispositions de l'article 227. Tout citoyen de l'Union peut s'adresser au médiateur institué conformément aux dispositions de l'article 228. Tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution ou organe visé au présent article ou à l'article 13 du traité sur l'Union européenne dans l'une des langues visées à l'article 55, paragraphe 1, dudit traité et recevoir une réponse rédigée dans la même langue.* »

De la même façon, la définition d'organisateur a aussi varié d'une manière significative. Même si au début, le paragraphe reconnaissait qu'une personne juridique ou une organisation pouvait mener une initiative citoyenne, pendant les négociations, on a considéré que la proposition de la CE dénaturerait l'intention initiale de l'ICE. Pour cette raison, on a considéré que seulement les personnes physiques, les citoyens, pouvaient être les initiateurs de l'initiative populaire. Ce fait a généré des disputes. La désignation de « personnes physiques » comme les seuls à faire partie du comité organisateur empêchait que les partis politiques puissent faire partie du comité organisateur. Ce fait a profondément irrité les Présidents des Groupes au Parlement Européen, surtout des deux grands partis (PPE et SD). En échange, ceux-ci se sont montrés en faveur de la proposition initiale de la CE, laquelle autorisait toute personne physique, juridique ou organisation à devenir un « organisateur ». Martin Schulz, surtout, Président du Groupe SD au PE et plus tard Président du PE, argumentait que limiter l'organisation de l'initiative aux personnes physiques⁹⁰⁴ créerait deux niveaux de légitimité : celle correspondant aux « citoyens » et celle correspondant aux « partis politiques ». D'après lui, cela aurait été inacceptable pour un parti politique puisqu'ils représentent aussi la volonté populaire et le suffrage des citoyens auprès des institutions. Finalement, pendant les négociations, la vision des rapporteurs s'est imposée, c'est-à-dire celle qui défend l'idée que seulement les personnes physiques peuvent organiser une ICE et faire partie du comité des citoyens. En échange, les rapporteurs ont défendu qu'un parti ou groupe politique puissent toujours donner son support à une ICE. *De facto*, on créerait cette dualité démocratique que Martin Schulz avait initialement tellement critiquée.

La création du comité composé d'au moins sept membres résidant dans au moins sept E Etats membres différents a été une nouvelle proposition de la part du PE. La création d'un comité structuré, mesure que la CE n'avait pas prévue, a été fortement critiqué par certains secteurs. Les plus favorables à la participation citoyenne, qui ont argumenté que cela aurait été plus facile pour les citoyens qu'ils s'organisent selon leurs besoins et pas selon des règles strictes qui, d'autant plus, ne sont pas exigées par le traité⁹⁰⁵.

Néanmoins, on peut dire que le règlement évite de se prononcer sur la responsabilité qui découle de l'organisation d'une ICE. Ce point-là, sujet de débats au PE, a finalement été

⁹⁰⁴ Parlement Européen, commission des Affaires Constitutionnelles, Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne, *op.cit.*, p. 18.

⁹⁰⁵ GLOGOWSKI, P., et MAURER, A., *op.cit.*, p.10.

contourné dans les trilogues. En conséquence, la législation ne spécifie ni les responsabilités ni les obligations des membres du comité, ni les actions qui découlent de l'organisation d'une ICE. Ce point, manifestement négatif par le fait qu'il augmente l'insécurité juridique est, d'un autre côté, positif, car il encourage les organisateurs à participer dans l'ICE.

10.2 Conditions exigées pour les organisateurs et les signataires

L'article 3 du règlement introduit deux différences fondamentales par rapport à la proposition de la CE.

D'un côté, on introduit la nouveauté de « comité de citoyens » composé d'au moins sept membres résidant dans au moins sept Etats membres différents. Le PE avait poussé à ce que cette idée soit acceptée par le Conseil; idée à laquelle la CE ne s'était pas opposée. L'article contient un certain verbiage politique, même si dans le deuxième paragraphe il spécifie la modalité du comité organisateur, au lieu de laisser son développement à un acte délégué.

En outre, cela est important puisque la CE voulait un seul organisateur et pas un comité. Avec cette modification apportée par le PE, seul un groupe de personnes peut présenter une initiative citoyenne et non pas un seul citoyen.

De la même manière, un paragraphe a été introduit dans lequel est précisé que les eurodéputés ne peuvent être pris en compte pour atteindre le nombre minimum requis pour constituer un comité de citoyens. Cependant, cela n'exclut pas qu'un député au PE puisse signer l'initiative citoyenne en qualité de personne physique. Par rapport à cela, Yolanda Gómez remarque «*En este comité de ciudadanos pueden integrarse diputados del PE, lo cual implica que este instrumento de democracia directa se vincula con la democracia representativa, a la que parece querer dar réplicas*»⁹⁰⁶.

Aussi, dans ce chapitre, l'âge minimum de participation a été discuté. Tel qu'il a été souligné avant, la proposition de la CE s'est imposé et l'âge minimum de participation à 16 ans, tel que suggéré par le PE, a finalement été refusée. L'âge minimum de participation à l'ICE a été fixé selon les mêmes critères que lors d'élections européennes (incluant également l'âge

⁹⁰⁶ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., «La iniciativa ciudadana en la Unión Europea», *op.cit.*, p. 66.

minimum du droit de vote à 16 ans, comme instauré au pays de Mozart). Le signataire doit avoir l'âge requis, non pas le jour de l'enregistrement et non plus le jour de lancement de l'initiative, mais le jour où le participant signe. Entre autres, (comme par exemple, le changement institutionnel qui était exigé dans certains pays) cette décision a été prise par rapport aux coûts qu'un nouveau cens électoral *ex professo* pourrait engendrer; travail excessif pour certains Etats membres.

10.3 Enregistrement et procédure d'une proposition d'initiative citoyenne

En faveur de cet article 4 il faut dire que les conditions requises pour l'enregistrement de l'ICE sont claires, simples et abordables. Les conditions particulières sont rares par rapport aux législations des pays voisins⁹⁰⁷, dont le cadre juridique est beaucoup plus exigeant. Le traité est assez ouvert et les conditions de l'enregistrement sont incluses dans l'annexe II du règlement. Celles-ci se limitent à une description de l'initiative dans une des langues officielles de l'Union et aux références des compétences que couvre le traité⁹⁰⁸ par rapport à l'ICE qu'on veut présenter. Par contre, il n'existe pas de limite matérielle à la présentation de l'ICE, à part du fait que celle-ci, ne peut pas être manifestement en-dehors du cadre des attributions de la Commission, ne peut pas être manifestement abusive, fantaisiste, vexatoire ou contraire aux valeurs de l'Union telles qu'énoncées dans l'article 2 du traité sur l'Union européenne.

Cette disposition qui, à première vue, semblerait favorable à l'utilisation de l'ICE est aussi source de problèmes. Pour assurer qu'une proposition respecte les conditions légales de base et que le contenu entre dans le cadre des dispositions juridiques du traité, on a besoin de contacter des personnes qui connaissent le droit communautaire; en conséquence, pas n'importe quel citoyen. Cela oblige les organisateurs de faire appel à des experts en droit; élément qui éloigne du but de l'initiative démocratique, c'est-à-dire d'être au service du peuple. Une telle consultation implique des coûts qui vont être à la charge de l'organisation et qui ne vont être remboursés par aucune administration publique⁹⁰⁹.

⁹⁰⁷ Comme dans le système judiciaire autrichien et italien

⁹⁰⁸ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op.cit.*, p.11.

⁹⁰⁹ KARATZIA, A., *op. cit.*, p. 2.

Cela est tellement important, parce que si les conditions annoncées ne s'accomplissent pas, la CE peut rejeter l'enregistrement de l'initiative, toujours en mentionnant clairement la motivation et en informant les intéressés des recours légaux et extrajudiciaires que l'organisateur peut invoquer. Finalement, chaque ICE reflète une préoccupation sociale, raison pour laquelle la CE ne peut seulement invoquer des raisons juridiques et l'inconvenance technocratique, mais doit avoir des arguments très solides pour rejeter une initiative⁹¹⁰.

Cet article 4 diverge de la proposition initiale de la CE. Celle-ci avait considéré comme critère unique pour le rejet: les initiatives manifestement contraires aux valeurs de l'Union et celles qui pourraient être manifestement abusives ou présenter un manque de sérieux. Le Conseil a demandé en plus de rejeter les initiatives qui tombaient en-dehors du cadre des attributions de la Commission en vertu de l'application des traités. Finalement, avec un ordre différent dans le texte, les demandes du Conseil et de la CE, dans sa proposition initiale, ont été acceptées, même si la position générale du PE voulait éviter d'introduire plus de restrictions à la présentation d'une initiative citoyenne. Cette position générale du PE exclut celle des députés qui souhaitaient introduire certaines limitations matérielles au texte.

Cela attire l'attention que personne a fait référence au principe d'unité matérielle, lequel reste complètement exclu du règlement. Également, la normative ne fait pas référence à la procédure qu'on doit suivre, dans le cas où, la proposition d'ICE serait similaire à une autre déjà présenté en cours ou, si la proposition est complètement opposée à une autre déjà présentée. Cela pourrait arriver avec l'initiative « One of us », qui souhaite attribuer la notion de vie aux embryons. Cette ICE est devenue la deuxième initiative à atteindre le million de signatures. Les questions que la présentation de cette initiative apporte sont les suivantes: Qu'est-ce qui pourrait arriver si les mouvements en faveur de l'avortement décident de déclencher une campagne pour la présentation de l'ICE? Que devrait faire la CE? Attendre? Accepter les deux? Le règlement qui régle l'ICE ne se prononce pas sur ce sujet-là, puisque juridiquement rien n'empêche que deux initiatives contradictoires puissent suivre le cours normal d'enregistrement et de présentation.

Si finalement la CE décide de rejeter la proposition d'ICE, même après avoir obtenu le million de signatures et avoir rempli les conditions du règlement, les organisateurs peuvent

⁹¹⁰ KACZYNSKI, P. M., "The European Citizens' Initiative: A proper Response from the Commission", CEPS, Bruxelles, 2010 dans: GLOGOWSKI, P., et MAURER, A., *op. cit.*, p. 11.

toujours faire appel à l'art. 263 TFUE. Selon celui-ci « *Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.* »⁹¹¹. Existe alors, une voie judiciaire⁹¹² pour faire appel dans le cas où la CE rejette l'ICE (dû à une communication mal motivée, à un recours d'incompétence, des problèmes dans la forme de présentation, etc.). Les citoyens et les organisateurs de l'ICE pourront faire appel à la décision de la CE devant la Cour de Justice de l'Union européenne, qui se prononcera définitivement sur l'admissibilité de l'initiative. Celui a été le cas, par exemple, de l'ICE sur le TTIP (acronyme en anglais pour définir le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement), dont les organisateurs vont faire appel devant la Cour de Justice de l'UE, après le rejet de la CE de leur ICE.

Le Conseil et le PE ont accepté de traduire l'ICE dans d'autres langues. Même si le PE avait demandé le support technique de la CE, finalement le Conseil et la CE ont imposé leur point de vue que les organisateurs devaient prendre en charge la traduction des propositions dans d'autres langues. Malgré tout, le règlement final considère l'existence d'un point d'information et d'assistance au citoyen, néanmoins pas pour les questions de traduction même pour des questions d'enregistrement et d'information sur la procédure et les démarches des initiatives citoyennes européennes.

En faveur de l'article 4, on peut souligner la sécurité juridique qu'offre le paragraphe 3 « *Lorsqu'elle refuse d'enregistrer une proposition d'initiative citoyenne, la Commission informe les organisateurs des motifs de ce refus, ainsi que de toutes les voies de recours judiciaires et extrajudiciaires dont ils disposent* ». Le rejet est juridique et doit être dans tous les cas motivé et offrir aux organisateurs des voies alternatives à ce refus de l'exécutif. Dans le même article, on introduit une mention à la protection des données et, surtout, on reconnaît le droit (toujours réservé à la CE dans les propositions législatives) des organisateurs à retirer une proposition d'initiative citoyenne qui a été enregistrée et toujours avant le début de la collecte de signatures. Les formulaires de participation contiennent de l'information sur le traitement des données des signataires ainsi que de leur vie privée. Ces données ne peuvent pas être utilisées en-dehors du cadre de l'ICE en question. Cela implique

⁹¹¹ Article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁹¹² Celui a été le cas de l'ICE *Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!* dont l'enregistrement a été refusé par la CE le 5 décembre 2013. Le recours a été lancé le 15 janvier 2014 — Costantini et autres/Commission, (Affaire T-44/14), (2014/C 93/46).

que des informations au-delà de celles requises par le règlement (annexe III) devraient se faire à part. En plus, après la présentation de l'ICE et la vérification des signatures, les données des signataires devront être détruites au plus tard un mois après⁹¹³.

Sur la possibilité de financement, on a déjà mentionné que la possibilité avait été écartée que des institutions publiques nationales ou européennes payent les coûts d'organisation d'une ICE. Cela laisse la porte ouverte à des futurs déséquilibres entre les initiatives citoyennes.

Dans l'art. 5, on spécifie les procédures et les conditions pour la collecte des déclarations de soutien. Il faut souligner que, par rapport à la proposition initiale de la CE, les citoyens doivent livrer moins de données personnelles lors de leur participation à l'ICE. En plus, la législation finale a pris en compte les différentes particularités nationales des Etats membres. Le Conseil a prévu un système d'identification différent pour certains Etats membres, lesquels avaient déjà montré leur désaccord par rapport aux conditions requises par le règlement initialement. En conséquence, pour éviter de faire deux catégories différentes de citoyens, les législateurs ont opté pour une simplification des conditions de participation.

Cet article 5 inclut aussi un des points les plus conflictuels de la négociation: un délai n'excédant pas douze mois pour recueillir les déclarations de soutien. Le Conseil avait aussi été en faveur pour limiter la période de collecte des signatures à un an. Cela avait abouti à un des renoncements les plus marquants du PE qui, au début, avait préféré 18 mois comme délai pour recueillir les supports citoyens.

C'est aussi remarquable que l'article reconnaisse expressément des systèmes de collecte de signatures, tant en ligne que sur papier. Ceci invite la normative à regarder vers le futur et fait un clin d'œil aux positions les plus favorables au développement de l'ICE. Malgré cet engouement pour le système de collecte en ligne, il faut remarquer les problèmes permanents liés au manque d'un software libre et aux problèmes informatiques du site, dont certains organisateurs se sont plaints.

Par rapport à l'article 6 sur la collecte des signatures en ligne, les modifications introduites dans la proposition de la CE ont été particulièrement détaillées par le Conseil. La

⁹¹³ KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*, Fundación Verde Europea et Initiative and Referendum Institute Europe, Bruxelles, novembre, 2012, p. 49.

responsabilité des autorités nationales dans la procédure et le contrôle, le modèle à suivre pour recueillir les signatures, la nécessité d'une autorisation préalable, etc.

Le PE, de son côté, a seulement exigé que le CE, avant le 1^{er} janvier 2012, devait établir des programmes informatiques de code ouvert qui permettaient de développer le contenu du règlement par rapport à l'identification, l'enregistrement et la collecte des supports. En plus, ces programmes seraient mis à disposition de manière gratuite aux citoyens. La disposition temporelle du règlement n'a pas été mise en application, comme le député des Verts, Gerald Häfner, a soulevé dans la session de la commission d'Affaires constitutionnelles en mars 2012. Ce dernier a critiqué la non-disponibilité des programmes informatiques dans le délai exigé par la normative d'initiative citoyenne agréée.

Et qui peut participer dans l'initiative citoyenne? Cela a été un autre point fort des négociations. À la différence avec le droit de suffrage et de pétition, l'ICE ne s'est pas mise au même niveau des autres droits de participation politique. L'utilisation de l'initiative citoyenne a été réservée seulement aux citoyens européens, sans donner la possibilité que les nationaux de pays tiers, résidant dans l'UE, puissent y participer⁹¹⁴. Cela a généré des problèmes de signature puisque certains nationaux d'un Etat membre résidant dans un autre Etat membre ne peuvent pas exercer leur droit de participation. Par exemple, le Royaume Uni, où le droit de vote ne peut pas être exercé par les Britanniques qui habitent dans un autre pays. Même si ce problème n'est pas généralisé, avec le but de réduire ce problème au minimum, il est fortement recommandé de signer dans son Etat membre de provenance ou dans le pays de résidence et d'offrir toute l'information requise par les autorités publiques du pays où s'effectue la participation (voir annexes).

Ce problème de participation affecte surtout les citoyens extracommunautaires, lesquels, même si résidant, ne peuvent participer à l'ICE. Cette limitation participative a été très critiquée par certains. Par exemple, Víctor Cuesta qualifie de particulièrement révoltant⁹¹⁵ cette limitation puisqu'elle restreint l'utilisation de l'ICE de manière peu bénéfique.

⁹¹⁴ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 53.

⁹¹⁵ CUESTA, V., *Participación directa, op. cit.*

10.4 Le nombre minimum de signataires par Etat membre

L'article 7 paragraphe 1 établissait ce qui a été un point fortement discuté lors des négociations: le nombre minimum de signataires par Etat membre d'où doivent provenir les soutiens des citoyens.

Les groupes majoritaires dans le PE (PPE et SD), les rapporteurs, le Comité des Régions et les résultats de la consultation pour le Livre Vert ont exprimé une préférence pour fixer le seuil minimal à 1/4 des Etats membres pour la provenance des signataires. Néanmoins, la proposition de la CE avait exigé le seuil d'1/3. Finalement, après la procédure de codécision et un manque de définition du Conseil, il a été décidé que le seuil devait non seulement être fixé à 1/4, mais en plus, que la proportion et pas le nombre absolu était plus adéquat pour déterminer la provenance des signataires d'au moins un quart des Etats membres.

L'utilisation d'un « nombre significatif » requis par le traité, créait une lacune que la législation postérieure devait couvrir. Le PE avait demandé 1/5 dans ses propositions, mais cela avait été un point stratégique avec l'objectif d'arriver à un accord au milieu: avec la marge des négociations, le nombre a été fixé à 1/4 face au 1/3 présenté par la CE. Le PE a défendu sa position argumentant que celui-ci avait déjà présenté une résolution le 7 mai 2009 en utilisant comme analogie l'article 76 du TFUE qui « établit que les actes en relation avec la coopération judiciaire en matière pénale ou la coopération policière peuvent s'adopter par initiative d'un quart des Etats membres »⁹¹⁶. Pourquoi alors, la CE était de l'avis que la proportion d'1/4 ne serait pas assez suffisant pour l'inclure dans sa proposition législative? La CE a rejeté l'argument du PE car elle n'a pas considéré les deux sujets (l'initiative citoyenne et la coopération judiciaire en matière pénale ou la coopération policière) comme matières comparables⁹¹⁷. La CE a considéré alors qu'1/4 n'était pas représentatif et, en conséquence, a préféré adopter un tiers comme quantité suffisante représentant l'intérêt générale. Avec cet objectif, la CE a eu recours au traité qui contient des références pour le

⁹¹⁶ «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. L'art. 76 du TFUE « Les actes visés aux chapitres 4 et 5, ainsi que les mesures visées à l'article 74 qui assurent une coopération administrative dans les domaines visés à ces chapitres, sont adoptés:

a) sur proposition de la Commission, ou

b) sur initiative d'un quart des Etats membres ».

⁹¹⁷ *Ibid.*

seuil minimal d'1/3: « coopération renforcée » qui établit qu' « au moins neuf Etats membres sont nécessaires pour initier la procédure de contrôle de subsidiarité »⁹¹⁸.

En plus du nombre minimal d'Etats, les signataires doivent représenter au moins le nombre minimum de citoyens inclus dans l'annexe I. La proposition de la CE ne spécifiait pas dans le texte la raison pour laquelle on établit ces nombres minimum et pas une autre quantité dans l'annexe. En échange, le Conseil introduit dans le texte légal une explication assez complexe du dépouillement⁹¹⁹. Le PE prendrait cette idée et a simplifié les calculs. La réforme des chiffres par rapport à l'évolution de la composition sera adaptée grâce aux actes délégués⁹²⁰.

Finalement, une petite modification au quatrième paragraphe du même article a corrigé le texte initial de la CE: le signataire serait considéré comme originaire de l'Etat membre qui vérifie la déclaration de soutien au lieu de l'Etat membre qui délivre les papiers d'identification⁹²¹.

10.5 Verification et certification des déclarations de soutien

L'article 8 de la proposition de la CE « Décision sur l'admissibilité d'une proposition d'initiative citoyenne » disparaît en faveur de « Vérification et certification par les Etats membres des déclarations de soutien ».

Le point central de l'article supprimé était la condition de préadmission que la CE fixait dans sa proposition, avec une quantité de 300 000 signatures. La CE argumentait avec la nécessité d'un contrôle préalable, afin de garantir la fiabilité et la viabilité de l'initiative et pour éviter le détournement des fonds ou la malversation des ressources et des efforts. L'exécutif

⁹¹⁸ *Ibid*, p. 60.

⁹¹⁹ "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", Conseil de l'UE: 2010/0074 (COD), 10626/2/10 REV 2. Bruxelles, 22 juin 2010.

⁹²⁰ Commission européenne, règlement délégué (UE) N° .../.. de la Commission du 11.07.2013 qui remplace les annexes II et III du règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne, disponible sur: [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.

⁹²¹ Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne, *op. cit.*

communautaire dans sa proposition copiait l'exemple d'autres pays, tels que la Pologne, l'Autriche ou la Suisse, dont leurs législations établissent des conditions d'admissibilité préalable pour vérifier la viabilité de la proposition.

La proposition de la CE a été bien reçue par le Conseil, dont la seule exigence était celle de réduire le nombre de signataires à 100 000. En plus, il y a eu une condition ajoutée: 300 000 signataires devaient procéder d'au moins trois Etats membres.

Tel qu'on a mentionné dans des paragraphes précédents, le PE s'est fortement opposé au paragraphe 1 de l'article 8 rédigé au départ, puisqu'il a considéré que c'était, en premier lieu, une condition difficile à atteindre et, en deuxième lieu, parce qu'on a ajouté des conditions supplémentaires qui ne figuraient pas dans le traité. Malgré tout, dans leurs interventions dans la commission des Affaires constitutionnelles et celle des Pétitions, les représentants de la CE ont toujours défendu cette barrière de 300 000 signature pour éviter de donner un suivi aux initiatives qui clairement ne pouvaient pas atteindre le million de signatures et épargner ainsi du temps et des frais. Le PE a été tellement inflexible sur ce point que la CE et le Conseil ont dû finalement accepter la position de la chambre parlementaire européenne. En conséquence de ce qui a été mentionnée ici, les paragraphes 1, 2 et 3 initiaux de l'article 8 disparaissent.

L'article 8 définitif s'agit en fait de l'article 9 de la proposition initiale de la CE. Il ne change pas considérablement. La seule différence avec la version de la CE c'est que l'article final prend la formulation du Conseil: *«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»*. L'explication du Conseil avait pour objectif de faciliter la vérification des signatures que les autorités nationales devaient ensuite effectuer.

D'un autre côté, la responsabilité sur la vérification change considérablement par rapport à la version initiale. La CE a cru simplifier la procédure en établissant que l'organisateur présenterait les déclarations de soutien à l'Etat membre qui aurait délivré le document d'identification. Les deux co-législateurs ont été d'accord pour faire une vérification différenciée au lieu de la vérification unique proposée par la CE. Cette séparation permettra

de faire une différenciation entre le lieu de résidence, la nationalité et l'émission du document d'identification personnelle.

Cette différenciation du droit de signature entre les nationaux d'un pays et les résidents génère des conflits de droits, protégés par l'art. 20.2 TUE (coopérations renforcées)⁹²². La décision finale a envisagé que la vérification sera faite d'un seul coup, notamment à la fin des collectes de signatures nécessaires dans chaque pays. Ces signatures seront présentées séparément: en papier et par voie électronique. Les mêmes autorités nationales qui reçoivent les signatures avec l'information des citoyens ont l'obligation de détruire leurs données personnelles, au plus tard un mois après la vérification⁹²³.

Finalement, à partir des dispositions du règlement approuvé, les autorités nationales auront 3 mois pour vérifier les signatures. Après l'approbation, celles-ci devront délivrer un certificat aux organisateurs confirmant la validité des signatures. À partir de ce moment-là on peut affirmer que, effectivement, l'ICE a obtenu le million de signatures exigé par le traité.

10.6 Présentation et examen de l'initiative par la Commission européenne

L'article 9 initial du règlement spécifiait le besoin de présenter l'information relative aux aides et au financement pour le soutien de l'initiative législative. En plus, l'article indique qu'on devra informer sur les revenus qui vont au-delà d'un niveau déterminé. Ce "niveau déterminé" a été établi dans le règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen. Ce règlement, approuvé par le PE en session plénière, en avril 2014, a fixé la dotation maximale à 18 000 euros⁹²⁴. En plus, selon l'accord entre le PE et le Conseil du 5 mars 2014 en COREPER et ratifié par la commission AFCO le 18 du même mois, on oblige à publier les noms des donations supérieures à 3 000€. Entre 1 500 et 3 000€ ce n'est pas obligatoire et on demande le consentement des donateurs pour publier leur nom.

⁹²² KARATZIA, A., *op. cit.*, p. 3.

⁹²³ KAUFMANN, B., *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*, *op.cit.*, p. 49.

⁹²⁴ Il s'agit de 18 000 euros. règlement (UE, Euratom) no 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, *op.cit.*

C'est important de souligner que le règlement n'a prévu aucune possibilité de financement public pour le soutien à l'initiative. Différents porte-paroles des groupes politiques au PE (Enrique Guerrero ou Gerald Häfner en AFCD) mais aussi le CESE ou des citoyens et organisateurs d'initiatives ont réclamé un soutien financier de la part des institutions publiques⁹²⁵. Cela n'a pas eu de résultats. Seule la prise en charge des coûts des organisateurs aux audiences publiques a été obtenue, même si l'opposition de la CE a été très forte. Ce n'est pas très commun dans les autres législations nationales de bénéficier d'un soutien financier public pour organiser une initiative populaire. Une exception notable à cela, c'est l'Espagne qui, avec sa loi LO 3/1984 du 26 mars 1984 prévoit le droit de remboursement de la partie prenante.

L'article 10 traite de la procédure à travers laquelle la CE examinera l'initiative citoyenne. Cet article, à différence du précédent, a été amendé par le PE, face à la position neutre du Conseil qui n'avait pas émis d'objection à la proposition initiale de la CE. Deux changements remarquables ont été introduits par le PE. D'un côté, on ajoute le paragraphe (b), lequel indique que la CE « reçoit les organisateurs à un niveau approprié afin de leur permettre d'exposer dans le détail les questions soulevées par l'initiative citoyenne ». Cela avait été une demande du PE, et plus particulièrement, des groupes politiques de l'ALDE, des Verts et de GUE dans la commission de Pétitions. La commission a défendu l'idée de son homologue aux trilogues comme une position unitaire du PE.

Dans ce paragraphe, un autre élément important a été ajouté. La proposition de la CE établissait une période de 4 mois (art. 10. 1.c) pour examiner l'initiative et publier une communication avec ses conclusions. Cette communication peut accepter la proposition législative des citoyens, ce qui implique une prochaine proposition législative de la CE en relation avec le contenu de l'ICE. La CE peut aussi prendre note de la volonté citoyenne mais rejeter de prendre des mesures légales, parce qu'elle pourrait considérer qu'il y a déjà une législation existante, ou bien qu'il y ait déjà une procédure en route sur ce sujet, ou bien encore parce que la proposition citoyenne serait contradictoire avec la législation, etc. Le règlement ne mentionne pas comment la réponse de la CE doit être effectuée, mais exige une réaction motivée de l'exécutif communautaire. La réponse peut être très variée et ne génère pas automatiquement le déclenchement d'un projet législatif de la part de la CE. En contraste avec la phase d'admissibilité, la réponse de la CE dans ce cas-là peut inclure des raisons

⁹²⁵ Il existe des études qui confirment les inégalités générées par l'exclusivité du financement privé, comme par exemple dans : SÁENZ ROYO, E., *op.cit.*

politiques au-delà des raisons juridiques. Il existe beaucoup d'autres réponses qui peuvent donner une certaine viabilité à la pétition citoyenne sans besoin de passer par la modification législative européenne.

Pendant la période entre la présentation de l'ICE avec le million des signatures et la publication de la position de la CE, réduit à trois mois après les négociations, le règlement prévoit une prise de contact entre les organisateurs et la CE afin d'exposer les objectifs des uns et les intentions des autres. En échange, rien est prévu une fois l'ICE a été acceptée et initie le cours législatif ordinaire⁹²⁶. En tout cas, 4 mois semblaient trop au PE pour le contrôle de l'initiative. Finalement, cette période a été fixée à un trimestre; temps pendant lequel la CE doit examiner la proposition et présenter une communication avec sa position. Selon Bilbao Ubillos⁹²⁷, trois mois est un temps raisonnable d'un point de vue des citoyens, mais paraît une période trop courte si on veut que la CE analyse un sujet complexe. Il ajoute en plus : «*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*»⁹²⁸. Les députés européens considéraient 3 mois comme la juste mesure et leur proposition a eu raison de la volonté de la CE qui demandait 4 mois⁹²⁹.

À la fin de cette période, la CE devra se prononcer avec une communication collégiale sur les actions qu'elle souhaite entreprendre : si elle abandonne l'ICE ou bien si elle décide de traiter la proposition législative. Quoi qu'il en soit, un rejet de l'exécutif communautaire exigerait une exposition des raisons, la publicité de la décision et une porte ouverte au recours judiciaire.

Tel que c'était mentionné avant, une communication négative de la CE ne doit pas être la fin d'une initiative. Il existe des autres voies pour canaliser la volonté citoyenne. En cas de rejet il y a la voie politique offerte par le PE : celui-ci peut reprendre l'initiative⁹³⁰ dans les travaux de la commission soit à travers d'un rapport d'initiative (art. 52 du règlement du PE) soit en utilisant sa prérogative d'initiative (art. 225 TFUE). Plus encore, le PE peut toujours

⁹²⁶ GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op.cit.*, p.14.

⁹²⁷ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 77.

⁹²⁸ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 77.

⁹²⁹ Réunion AFCE novembre 2011.

⁹³⁰ CUESTA LÓPEZ, V. «A preliminary approach», *op. cit.*, pp. 52-81.

inviter le commissaire responsable à offrir des explications pour le rejet d'une ICE⁹³¹. Cette invitation peut être en commission, mais elle peut aussi se dérouler en session plénière où le commissaire devrait donner des explications aux groupes politiques. Cela permettrait de créer un débat au sein du PE qui pourrait terminer en résolution. Une pression politique et médiatique difficile à ignorer.

10.7 Audience publique

Cet article 11 est complètement nouveau et répond à la pétition pour organiser une audience publique une fois que celle-ci a réuni un million de signatures, bien évidemment, dans le cadre des conditions formelles requises par le règlement. Cette suggestion a été introduite par le PE qui a considéré qu'une audience publique aiderait à rendre l'ICE plus connue parmi la population, ainsi que d'avoir une plateforme publique pour la conférence pour les organisateurs. L'audience devra être organisée dans les bâtiments du PE.

L'introduction de cette audience publique donne un élan considérable à l'organisation et doit être vue comme un triomphe de la part des partisans de la démocratie directe. Face à la CE, les suivants acteurs ont lutté pour imposer leur opinion : le PE, autres organes européens (CESE et CdR) et les associations des citoyens. Il s'agit d'une conférence publique, qui s'organise grâce aux fonds publics, et qui a comme but de faire la promotion de l'initiative, d'aider à définir les objectifs devant un publique et de considérer les problèmes futurs face aux législateurs. Cette conférence sert aussi de forum de discussion pour échanger les différents points de vue.

L'article 11 fait référence à une modification postérieure du règlement du PE pour le développement des détails du fonctionnement de l'audience publique. Celle-ci a été réglée dans le rapport sur la modification du règlement du Parlement européen concernant la mise en œuvre de l'initiative citoyenne européenne (2011/2302(REG)). Le règlement du PE établit que la commission principale, aidée par la commission des Pétitions, organisera l'audience publique et veillera sur les intérêts de celle-ci. La commission responsable invitera un groupe représentatif des organisateurs pour que ceux-ci exposent l'initiative citoyenne à l'occasion

⁹³¹ De WITTE, B et al. "Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament", EUDO, Study Paper, 2010 en: GLOGOWSKI, P., y MAURER, A., *op. cit.*, p. 15.

de l'audience publique. Cette invitation pourra aussi couvrir les coûts de voyage des organisateurs qui y participent.

La modification du règlement du PE va au-delà du rapport législatif. Le règlement du PE reconnaît l'organisation d'une audience publique pour les initiatives qui, en répondant aux conditions détaillées dans l'article 4 (que la proposition ait un comité organisateur, que celle-ci tombe dans le cadre de compétences de la CE, qu'elle ne soit abusive, frivole ou contraire aux valeurs contenus dans l'article 2 du TUE), n'ont pas réussi à accomplir l'ensemble des procédures; notamment, la non-obtention du million de signatures en provenance du nombre minimum d'Etats membres.

Dans l'ensemble, cette prévision va au-delà de ce que le règlement demandait, et peut être considérée comme une volonté claire du PE (et aussi de l'UE) pour joindre les tendances démocratisantes de l'Union en permettant l'organisation des audiences publiques sur des propositions qui, en ayant surmonté la phase du registre, n'ont pas atteint les supports nécessaires. Ceci serait un stimulus du PE pour établir un lien avec l'électeur, ainsi qu'une déclaration de principes en faveur des organisateurs et un support pour l'usage de l'ICE comme un mécanisme réel et alternatif aux pouvoirs conventionnels.

10.8 Protection des données personnelles

Cet article 12 introduit de manière quasi identique une proposition de la CE, qui avait été amendé par le Conseil. Cet article a comme objectif de protéger les citoyens, afin que leurs données personnelles ne soient utilisées que dans le cadre de l'ICE. La responsabilité incombe aux organisateurs et aux autorités qui traitent avec ces informations. Le règlement exige l'adaptation à la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Autorités et organisateurs devront détruire les documents qui contiennent des données personnelles des citoyens, une fois les procédures terminées. Les délais peuvent évidemment varier selon le type de procédure. En vertu d'une disposition finale, les responsables élimineront les preuves une fois la procédure close, sauf si une procédure judiciaire ou

administrative exige la conservation des documents en relation avec les données personnelles.

En tout cas, en droit comparé, l'ICE respecte les plus hauts standards de protection des données personnelles, sans que la publicité de la normative et la transparence de la procédure soient au détriment des données personnelles des signataires.

10.9 Responsabilité et sanctions

L'article 13, l'article 14, ainsi que l'article 4 paragraphe (c), ne sont pas des articles complètement nouveaux. Il s'agit d'une introduction du Conseil qui a voulu dissocier « Responsabilités » et « Sanctions » dans deux articles différents. Dans le premier, on établit que *« Les organisateurs sont responsables des dommages qu'ils causent lors de l'organisation d'une initiative européenne, conformément au droit national applicable »*.

Le contenu avait été demandé expressément par le Conseil, qui avait déjà octroyé pas mal de concessions. Cette clarification de la responsabilité peut dissuader plus d'un d'organiser une ICE et confirme l'opinion de ceux qui considéraient l'ICE comme un instrument de politique de pression frivole au service du citoyen.

L'article 14, qui traite les sanctions, établit que celles-ci seront proportionnées et dissuasives. En plus, il est explicitement mentionné que les déclarations fausses et l'utilisation frauduleuse de données par les organisateurs seront sanctionnées. En revanche, l'infraction qui pourrait découler d'un manque de conformité avec les conditions électroniques n'est pas prise en considération.

Comme il est difficile de vérifier une fraude pour la partie électronique, le Conseil a renoncé de l'inclure. Le PE a suivi la même ligne, mais pour d'autres raisons, notamment pour promouvoir l'ICE et réduire les restrictions.

Il est important aussi de mentionner que l'article traitant les sanctions n'est pas très détaillé. En réalité, l'article a pour objectif d'éviter une utilisation superflue de l'ICE et l'abus de la législation. Il est évident que les sanctions couvrent la contrefaçon des données, mais elles ne

couvrent pas la quantité des fraudes administratives qui peuvent apparaître à partir de l'utilisation de l'ICE. Cette législation ouverte a le côté positif d'éviter des abus, mais ne décourage pas de se lancer dans cette entreprise démocratique.

10.10 Autorités compétentes des Etats membres

Les autorités compétentes au sein des Etats membres seront chargées de délivrer le certificat qui assure que le système des pages internet est conforme aux conditions requises par le paragraphe 4 de l'article 6 (seules des personnes physiques peuvent soumettre un formulaire de soutien en ligne, qui permettra la vérification par les Etats membres, en accord avec l'annexe III). Dans les cas échéants, une autorité d'un Etat membre sera en charge de délivrer le certificat (annexe IV) qui sera reconnu par les autres Etats membres.

En plus, les autorités nationales désignées par chaque Etat membre sont compétentes pour vérifier les déclarations de soutien ainsi que pour fournir les certificats correspondants.

Toutefois il subsiste un point de dispute par rapport au délai dans lequel les Etats membres doivent informer la CE quelles seront les autorités nationales compétentes pour la vérification des signatures et la mise à disposition du certificat. La CE a suggéré 3 mois après l'entrée en vigueur du règlement. Le PE comme le Conseil ont trouvé ce délai beaucoup trop long et générateur d'un surplus de bureaucratie. Pour cela, le Conseil a demandé que la date d'application soit la même que celle de l'entrée en vigueur du règlement. Néanmoins, le PE a émis des doutes, doutes qui se sont avérées par la suite, que les autorités nationales ne soient pas prêtes une fois l'ICE opérationnelle.

Effectivement, à la réunion de la commission AFCO en mars 2012, le député des Verts, Gerald Häfner⁹³², a averti que la CE n'avait pas encore reçu l'information des Etats membres sur les noms et adresses des autorités nationales compétentes. En conséquence, la CE n'avait pas encore publié la liste des autorités nationales, tel que le prévoit l'article 14 paragraphe 3. Finalement, la publication a été faite tardivement mais à temps pour appliquer l'initiative citoyenne.

10.11 Actes délégués

Les actes délégués et d'exécutions sont des actes juridiques qui permettent l'exécution de la législation communautaire pour les règlements. Contrairement à la directive européenne, le règlement a une application directe. La directive se limite à fixer des objectifs généraux, laissant ainsi la liberté aux Etats membres pour transposer la loi communautaire en droit national dans un délai déterminé. Mais ce n'est pas le cas avec les règlements qui sont directement applicables de manière simultanée et uniforme à l'ensemble des Etats membres de l'Union, dès la publication dans le Journal Officiel de l'Union européenne. Puisque l'application est directe, il existe des actes exécutifs communautaires qui encadrent l'application de la législation de l'UE et qui sont appelés actes délégués et actes d'exécution.

Ces actes exécutifs étaient connus avant sous le nom de «comitologie», une procédure utilisée avant l'application du traité de Lisbonne, et qui définissait les actes d'exécution. La comitologie est encore utilisée aujourd'hui pour l'application de la législation communautaire pré-Lisbonne.

Les actes d'exécution permettent d'appliquer la législation approuvée en procédant par des ajustages techniques. Il s'agit d'actes d'exécution sur des questions très techniques sans devoir passer par la procédure législative normale, plus lente. La comitologie permet ainsi d'approuver d'une manière rapide et efficace des points qui n'ont pas été traités lors de la procédure législative.

Ces instruments techniques se divisent en deux catégories :

(a) les actes délégués : l'article 290 du TFUE permet aux législateurs (PE/Conseil) de déléguer à la CE des compétences pour adopter des provisions de cadre général afin de modifier et d'implémenter des éléments non essentiels de la législation. Il est également possible d'ajouter des conditions à cette délégation, par exemple en donnant la possibilité de révoquer un mandat de délégation des actes. La CE, de son côté, ne pourra pas réglementer les aspects essentiels de la législation. Ici, par rapport aux actes d'exécution, le pouvoir de la CE est plus réduit, car le PE et le Conseil peuvent bloquer l'adoption d'un acte. Dans le cas de l'ICE, les co-législateurs ont décidé que les dispositions d'implémentation seraient faites par actes délégués.

(b) Les actes d'exécution : L'article 291 du traité ne permet ni au PE ni au Conseil de poser des objections aux mesures d'application. En conséquence, la position des deux législateurs était plus faible. Ici, la CE peut légiférer sur les points généraux de la législation. Le PE et le Conseil peuvent seulement approuver une résolution non contraignante pour essayer de modifier l'acte d'exécution. Pour cette raison, les deux co-législateurs ont réfuté l'application de l'article 291 aux actes d'implémentation de l'ICE.

Les caractéristiques principales sont décrites dans le graphique suivant :

Graphique 8: Actes délégués et actes d'exécution

Actes délégués	Actos d'exécution
Besoin d'instrument législatif préalable (directive ou règlement)	Besoin d'instrument législatif préalable (directive ou règlement)
Le PE/Conseil délèguent à la CE le pouvoir de rédaction de l'acte, le PE/Conseil ont le dernier mot	La CE a le pouvoir de rédaction du projet sans supervision du PE/Conseil
La CE ne peut pas décider des décisions individuelles	La CE peut décider des points très techniques.
La CE peut seulement amender les points non essentiels de la législation.	La CE peut aussi modifier les éléments plus généraux.
PE et Conseil peuvent bloquer l'adoption d'un acte délégué	PE et Conseil ne peuvent pas bloquer l'adoption d'un acte mais peuvent présenter une résolution.
La CE a moins de pouvoir	La CE a plus d'autonomie

Source : élaboré par l'auteur

Depuis le début il a été clair que pour le règlement de l'ICE, l'article d'application serait l'art. 290 du TUE avec l'objectif final de maintenir le contrôle sur les actes de la CE.

Les actes délégués, dont il est fait référence dans les articles 16-19 du règlement, traitent de la modification des annexes, l'application de la délégation, la révocation de la délégation et les objections aux actes délégués.

En septembre 2013, la commission AFCO a discuté du règlement qui appliquait la transposition de l'exécution de la normative des actes délégués. Le règlement introduisait la nouveauté de réduire les conditions d'identification au Luxembourg.

10.12 Mesures techniques

L'article 20 du règlement établit un comité pour aider la CE dans les détails techniques reconnus par l'article 6 paragraphe 4. Ce comité conseillera la CE pour que les mécanismes de collecte des signatures à travers Internet soient pourvus des conditions minimales de sécurité.

L'article 21 établit l'obligation à ce que les Etats membres informent la CE des conditions spécifiques et nécessaires pour appliquer le règlement. De la même manière, la CE devra informer aux autres Etats membres.

10.13 Date de révision, d'entrée en vigueur et d'application

À différence de la section précédente, la clause de révision et d'entrée en vigueur a été fortement discutée et changée par rapport à la proposition initiale de la CE.

La CE avait proposé de réviser la normative 5 ans après l'entrée en vigueur du règlement. Le Conseil et le PE ont diminué de cinq à trois ans.

Par rapport à l'entrée en vigueur et l'application, il s'agit de deux concepts différents. L'entrée en vigueur a été faite le vingtième jour suivant la publication au Journal officiel de l'Union

européenne. Sur l'application, en revanche, l'article 23 mentionne que la normative est applicable à partir du 1er avril 2012.

10.14 Annexes

Les annexes spécifient la proportion de population qui doit être originaire d'un Etat membre. La proportion d'1/4 du nombre total des Etats membres de l'UE n'a pas été considérée comme suffisante pour assurer que l'initiative représente un nombre significatif, tel que suggéré par le traité. Pour cette raison, les législateurs ont décidé d'inclure un nombre minimum de signatures de citoyens pour chaque Etat membre afin de garantir la représentativité de la dimension européenne.

La disparité entre les populations européennes (Malte a 410 000 habitants, Chypre, 800 000 habitants, par contre l'Allemagne a 82 millions et la France 60 millions d'habitants) n'a pas rendu possible de fixer un nombre absolu pour tous les Etats, car la représentativité n'aurait pas été homogène. En conséquence, les législateurs ont décidé de fixer une proportion basée sur 0,2% de la population de chaque Etat membre (un million de personnes, quantité fixée par le traité pour atteindre une ICE, représente 0,2% des 500 million d'habitants en Europe⁹³³).

Cette option a été retenue par le PE dans sa résolution de 2009. Ubillos⁹³⁴ affirme que sur ce point la consultation publique a été déterminante. Il n'y a pas eu beaucoup d'opposition, même si certaines alternatives avaient été proposées, comme celle de se baser sur une proportion de 0,1% de la population pour encourager l'utilisation de l'initiative, ou bien celle de compenser par un pourcentage plus élevé dans un pays si le taux de 0,2% n'était pas atteint dans un autre.

La CE a préféré un seuil de proportionnalité dégressive suivant la logique qui suit le traité pour la répartition des sièges⁹³⁵. La CE a calculé les seuils à partir d'un multiple du nombre

⁹³³ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 61.

⁹³⁴ *Ibid.*, p. 62.

⁹³⁵ Art. 14.2 del TUE.

Parlamento Europeo, Rapport sur la composition du Parlement européen, (2007/2169(INI)), Rapport Lamassoure-Severin.

Rapport sur la composition du Parlement européen en vue des élections de 2014, (2012/2309(INI)), *op.cit.*

de députés de chaque Etat membre au PE le jour de l'enregistrement de l'initiative. Le multiple choisi fut 750. Ubillos explique «...*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*»⁹³⁶. De cette façon, l'équité est garantie parce que la proportion de soutiens est plus basse dans les grands pays, mais plus élevée dans les pays plus petits. Cette formule a l'avantage d'être conforme au principe d'équité territoriale mais aussi au le principe de l'équilibre territoriale. Cela a une explication : l'ICE ne cherche pas à représenter les demandes régionales, mais les problèmes européens qui affectent véritablement les citoyens de l'UE.

La complexité de ces calculs a été compensée par un graphique (sous la partie annexes) qui contient le nombre absolu de soutiens dans chaque Etat membre. Celui-ci a été modifié par un acte délégué en mars 2014⁹³⁷.

L'annexe II contient information détaillée sur les données requises aux propositions d'ICE. Le format est claire et exige les informations suivantes: titre de l'initiative, explication du contenu, les objectifs, les dispositions du traité qui comprennent l'ICE, les données de contact des sept membres du comité organisateur et les sources de soutien et financement. Cette annexe II est assez facile pour son utilisation, par rapport aux autres pays qui demandent des constrictions par rapport à la modalité de présentation d'une initiative populaire; par exemple, certain demandent que la proposition législative ait le format d'une loi, fait qui exigerait une spécialisation des citoyens.

L'annexe III a été modifiée substantiellement par rapport à la proposition initiale de la CE. Différents formulaires de soutien existent selon les conditions exigées par chaque Etat membre. Un formulaire pour les pays qui ne demandent pas de numéro d'identification personnel et un autre pour ceux qui l'exigent. En plus de cette condition spécifique le contenu des formulaires varie selon chaque Etat.

Certains formulaires A et B, qui exigeaient plus d'informations sur l'identification ont été critiqués, non seulement par le CESE et certains membres du Conseil mais aussi par la Contrôleur européen de la protection des données. Finalement, il a été permis une certaine

⁹³⁶ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, p. 62

⁹³⁷ Commission Européenne, règlement délégué (UE) no 531/2014 de la Commission du 12 mars 2014 modifiant l'annexe I du règlement (UE) no 211/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne

marge discrétionnaire aux pays. Malgré tout, la plupart d'entre eux demandent l'identification personnelle à travers d'un document d'identification personnelle ou équivalent.

Il y a aussi d'autres annexes. L'annexe IV est un certificat qui autorise le système de collecte des signatures à travers de la page web. Ce certificat devra être délivré par l'autorité compétente de l'Etat membre. Les annexes V et VI font référence aux certificats de contrôle de la part des autorités nationales. Finalement, l'annexe VII inclut les formulaires que les organisateurs d'une ICE doivent remplir afin de présenter leur projet à la CE. Dans ce formulaire, en plus de livrer des données et des informations basiques, les organisateurs sont obligés de présenter tous les certificats et les références relatifs au financement.

Les annexes sont en général d'usage facile et accessibles pour le public ainsi que pour les organisateurs. Par contre, une ICE peut être refusée si des annexes sont mal remplies ou pas présentées. Dans le cas de rejet d'une proposition d'une ICE, la CE est obligée d'informer sur la raison. Néanmoins, les organisateurs peuvent accéder à la Cour de Justice en cas de désaccord avec l'exécutif communautaire.

Les annexes, en plus, sont la partie du règlement qui peuvent être modifiés plus facilement. Jusqu'à aujourd'hui, plusieurs révisions ont déjà été effectuées, surtout des modifications relatives aux conditions des signataires. En tout cas, tel que c'est mentionné dans le règlement, les changements devront être faits à partir d'un acte délégué.

10.15 Evaluation de la normative

Ce chapitre a eu pour objectif d'analyser les dispositions requises par le règlement final. Dans l'ensemble, le contenu de la normative peut être évalué positivement: des conditions allégés, un temps de collecte des signatures acceptable, le rôle des autorités nationales, les critères de sélection, la protection des données personnelles, etc. Malgré tout, le règlement manque de deux éléments fondamentaux qui empêchent l'usage expansif de l'ICE.

Le premier de ces deux éléments c'est le rôle central de la CE comme juge et partie prenante de toute la procédure. C'est difficile que l'exécutif communautaire puisse accepter une normative qui puisse contredire les pouvoirs de la CE ; notamment, les pouvoirs de fixer

l'agenda (*agenda setting*) et le monopole d'initiative législative politique et technique qui l'appartient. Ce n'est pas dans l'intérêt de la CE de changer le *status quo* de la procédure législative actuelle. En fait, ce sujet-là est un des points les plus critiqués par les associations des citoyens qui demandent que la CE n'ait pas ce pouvoir de sélection. Ils souhaitent que l'acceptation d'une initiative, après être conforme avec les conditions formelles, soit automatique et pas dépendante des critères de décision de la Commission européenne.

Deuxièmement, la politique de contention est présente dans le règlement, alors celui-ci donnait à première vue l'impression d'être favorable. Le temps de collecte des signatures aurait pu, par exemple, être étendu à 18 mois (au lieu des 12 mois, comme adopté) ou bien la proportion d'Etats membres desquels devaient provenir les signatures auraient pu passer à 1/5 au lieu de rester à 1/4. D'un autre côté, la décision de ne pas mettre en place un mécanisme de financement public ou voir même de réduire les conditions requises pour la signature démontre la position peu ambitieuse qu'ont adoptée les autorités publiques impliquées dans les négociations. Ces rares éléments de nature expansive dans la législation peuvent non seulement nuire à des possibles soutiens futurs, mais aussi persuader certains citoyens de ne pas présenter une ICE, ni même d'y participer.

En conclusion, bien qu'il y ait des dispositions normatives favorables qui pourraient faire croire à une utilisation expansive de l'ICE, le manque d'ambition du règlement remet en cause la capacité d'influence de l'ICE dans le processus législatif européen. En d'autres termes, dû à ce schéma normatif, l'ICE pourrait avoir un impact social bien en-dessous de ce qui avait été prévu par ses partisans et ainsi tomber en désuétude.

Chapitre IX. Conclusions

11. Conclusions

L'introduction du concept de « démocratie participative » dans le traité de Lisbonne avait la prétention de rapprocher la prise de décisions politiques de l'UE à la vie quotidienne des citoyens. Dans ce contexte de politiques inclusives et en vertu de l'article 11.4 du TUE, l'ICE a été créé, dans le but que les citoyens puissent influencer l'agenda politique et prendre part au processus décisionnel de l'UE, et ceci avec l'objectif final : réduire le désengagement politique de l'Union et soutenir le système. Dans cette étude il a été tenté d'élucider si l'ICE est capable d'apporter un renforcement et une rénovation politique, tel que la société le réclame au niveau européen. La tâche n'analyse pas seulement l'impact de l'ICE sur l'équilibre institutionnel de l'Union, mais traite également la question inquiétante de la pertinence des mécanismes de participation dans la complexité des sociétés modernes. Question inquiétante, parce qu'une réponse positive pourrait générer un effet boule de neige à d'autres instruments de la démocratie directe et, bien au-delà, se référer aussi à l'adéquation de la démocratie directe dans son ensemble ainsi que dans son interaction avec le système politique actuel.

Pour parvenir à ces conclusions, cette étude a demandé de contextualiser l'ICE dans un cadre historique afin d'expliquer la création d'une initiative populaire au niveau européen. Le rapprochement à cette évolution permet de mettre en évidence que la création puis l'introduction de l'ICE n'est pas indépendante du contexte historique. Ce contexte lui a attribué des caractéristiques particulières qui expliquent sa projection future et aident à définir les limites de l'étude. Parmi ces caractéristiques il y a la forte connotation politique de l'ICE, de par sa nature. A travers du processus législatif et du résultat final du règlement de l'ICE, on peut observer les positions distinctes des législateurs, de nature plus politique que technique. Le grand poids politique des différentes positions permet d'entrevoir un certain manque de stabilité normative dans le règlement. Dit d'une autre manière, si les arguments qui ont abouti à une position se maintiennent aussi à un niveau politique, un changement de couleur politique dans les institutions favorisera une modification de la normative. Ceci prévoit qu'après les élections de mai 2014, la future révision du règlement apportera dans son dispositif un nouvel équilibre des forces dans le PE. L'augmentation des sièges pour les partis eurosceptiques, extrémistes et populistes augurent une plus grande demande de la participation directe. Ceci pourra renforcer l'ICE lors de la prochaine révision.

Malgré l'espoir que peuvent apporter ces changements et, comment cela a été décrit tout au long de cette thèse, la conclusion est que l'ICE ne va pas forcément apporter un changement à l'équilibre institutionnel de l'Union, qui prévaut pour l'instant. Le monopole de l'initiative législative continuera à appartenir à la CE, pendant que l'agenda politique continuera à être influencé par le Conseil européen, le Conseil de l'UE, le PE et bien sûr, la Commission européenne. D'un autre côté, sur la pertinence de l'introduction de l'ICE, une analyse et une réflexion approfondie ont été réalisées. Cette ICE a été considérée comme nécessaire surtout à cause des circonstances politiques que traversent le système démocratique occidental, rempli de doutes et d'incertitudes sur sa légitimité. En fin de compte, son influence précaire sur le destin de l'Union ne signifie pas qu'elle n'apporte pas de valeur ajoutée. En même temps, avec l'implémentation d'un instrument avec de telles caractéristiques, les leaders politiques donnent un signal au citoyen, notamment de montrer qu'ils sont disposés à les écouter.

Malgré tout, défendre ses bienfaits c'est négliger de parler des distorsions que l'ICE introduit dans le système et qui ne peuvent pas être ignorées : un déséquilibre participatif, la sous-représentation de certains intérêts, son utilisation stratégique de la part de certains groupes d'intérêts, la mobilisation partisane, etc. La difficulté, sans aucun doute, d'analyser cette nécessité d'introduire la ICE dans l'ordre juridique repose dans la relativité de son effet. Si son impact dans l'équilibre de l'UE était significatif, dans ce travail, l'entrée en vigueur d'un instrument comme l'ICE ne serait pas défendu. Cependant, l'impact limité de l'initiative, après l'euphorie initiale, même des ICE les plus polémiques, prévoit que l'introduction de cet instrument n'apportera rien de tangible au système.

Face aux critiques que ces conclusions puissent être hâtives⁹³⁸, les affirmations de cette thèse devront être analysées et complétées ultérieurement, notamment avec les résultats empiriques qu'apporte l'implémentation de l'ICE ainsi qu'avec la nouvelle révision qui devra avoir lieu en 2015.

Avant de finaliser, nous nous proposons de résumer dans cette ultime section de la thèse les contributions qui ont permis de définir l'hypothèse de l'étude. La réponse s'inscrira dans un contexte plus ample du droit européen et dans sa capacité de réaction face aux demandes

⁹³⁸ BOUZA, L., Commentaire sur Facebook Front page. 10 juillet 2013, article publié dans <http://politikon.es/2013/07/10/la-iniciativa-ciudadana-europea-nacida-cadaver/>, 10 juillet 2013.

citoyennes. Ensuite, les idées les plus importantes seront récapitulées pour qu'elles soient tenues en compte lors de l'évaluation des conclusions tirées dans cette étude.

11.1 L'hypothèse de l'étude

L'hypothèse qui a été posée au début de cette étude était de savoir si l'ICE aller influencer le tissu institutionnel jusqu'à pouvoir mettre en cause le monopole de l'initiative législative de la CE et provoquer en conséquence, un véritable tremblement de terre dans l'équilibre institutionnel. Cela a des implications importantes d'ordre constitutionnel, car cela ne signifierait pas seulement que l'ICE va influencer l'agenda politique de l'Union, mais que le citoyen pourrait participer directement dans le processus législatif et influencer les priorités politico-techniques : ce qu'autrefois on appelait démocratie directe. L'ICE peut-elle provoquer un changement de l'ordre institutionnel de l'UE ? Quels possibles effets de levier pourraient générer l'introduction de l'ICE dans l'UE ?

D'un point de vue théorique, si l'influence réelle de l'ICE sur la structure institutionnelle de l'UE se confirmait, la porte vers un tourbillon conceptuel serait ouverte : un impact réel de l'ICE signifierait que la démocratie directe deviendrait une référence, quasi un acteur de l'environnement législatif, avec une capacité d'influence réelle et pas seulement comme élément complémentaire à la démocratie représentative. Si l'approche d'un possible impact réel de l'ICE s'était confirmée, cela l'aurait amenée à devenir un nouvel acteur politique, à être pris en compte par les autres institutions et le reste des acteurs législatifs. L'ICE serait quasiment devenue une institution au sein de l'UE.

Malgré ces observations, rappelons-nous que l'hypothèse de cette étude est exactement le contraire : l'ICE ne va pas être capable d'exercer une influence réelle, les effets de levier qu'on lui avait prédits ne sont pas comme attendus et sa présence va rester marginale, à part certaines initiatives qui ont la possibilité d'attirer l'attention médiatique et de générer la confrontation sociale. Ainsi on peut conclure que l'hypothèse se confirme. Dite d'une autre manière, au début de cette étude on affirmait que l'ICE n'aller pas provoquer un changement institutionnel et qu'à part de l'attention qu'on lui portait initialement dû au contexte social peu stable, elle allait avoir une utilisation limitée. Pour autant, d'un point de vue juridique, on ne peut maintenir l'espoir que l'ICE pourra réformer l'ordre institutionnel de l'UE.

Pour soutenir cette hypothèse, il a fallu faire appel à l'évolution historique, au droit comparé et à l'analyse des textes juridiques ainsi que des discours. La vérification seule des variables précédentes pourrait nous amener à une conclusion incomplète ou, du moins, en manque d'arguments contrastés. Par exemple, une analyse exclusive de l'évolution historique pourrait aboutir à une conclusion erronée : penser qu'avec l'évolution élargie du suffrage et l'expansion de la démocratie directe, l'Histoire convertirait l'ICE en un instrument capable de régir la vie législative de l'Union européenne, faisant des mécanismes de participation la procédure normale de prise de décision au niveau européen. En revanche, en utilisant seulement le droit comparé, nous pourrions tirer des conclusions ambiguës. L'analyse de mécanismes participatifs dans d'autres pays de l'UE, en particulier l'initiative législative populaire, nous permet de conclure que ceux-ci, en général, ont été peu utilisés et n'ont, non plus, pas eu une influence majeure sur le jeu démocratique des pays en question. Une analyse précise permettrait de montrer qu'en comparant les différents cas, le règlement de l'ICE fait partie des mécanismes les plus avancés et offre une possibilité d'espoir. Mais, en même temps, la rare influence des mécanismes participatifs mentionnés, en particulier les initiatives populaires, prédisent un impact limité de l'ICE au niveau européen. Encore une fois, une analyse qui se limiterait seulement au droit comparé pourrait conduire à une erreur ou une situation ambiguë. Ainsi, la nécessité d'apporter d'autres mécanismes d'analyse comme l'analyse juridique du règlement, des sentences, et de la vérification des discours politiques, est nécessaire. La conjonction de toutes ces analyses permettent la constatation de l'hypothèse et de souligner les conclusions qui ont été relevées dans l'étude.

Au final, comment cela arrive dans les sciences sociales, aucun de ces procédés ne peut garantir la vérification absolue des hypothèses mentionnées. Les méthodes utilisées ici peuvent guider l'étude et les conclusions, mais dans aucun cas elles peuvent remplacer de ce qui résulte de l'expérience ; elle seule pourra confirmer ou nier les énoncés théoriques utilisées dans la recherche.

11.2 Vérifier la justesse de l'hypothèse

La thèse confirme ce qui est énoncé au début de l'étude : l'ICE ne va pas représenter, malgré son caractère normatif manifestement ouvert et la puissance sociale des instruments de

démocratie directe, un élément réel de changement institutionnel. Après l'enthousiasme initial, le temps fera que l'ICE tombera dans l'oubli normatif, comme c'est déjà arrivé avec d'autres instruments participatifs similaires.

En conséquence et à partir de l'analyse développée dans ce travail, on déduit que l'ICE est un mécanisme politique fragile. Fragile non seulement par la forme (les dispositions normatives peu ambitieuses de l'instrument), mais aussi par le fond : il n'y a pas de volonté politique, mais un instrument à disposition de la société civile avec lequel on essaie d'étouffer les critiques vis-à-vis du système institutionnel européen. Une question d'apparence. A partir de ce qui a été trouvé dans cette étude, l'ICE ne va pas à servir à son objectif principal de *agenda setting*. Certains, moins exigeants, font confiance et pensent que l'ICE aide au développement d'une opinion publique qui favorise la création d'une identité européenne commune et qui promeut l'adhésion aux sujets européens. Il y en avait beaucoup qui s'étaient montrés optimistes (des journalistes, des députés, des citoyens ordinaires, des hommes politiques, etc.)⁹³⁹ et qui ont vu dans cette nouvelle disposition du traité de Lisbonne, un chemin définitif vers la démocratie directe. Rien de plus sûr. Dans la mesure que l'influence de l'ICE dépend de sa capacité d'introduire des thèmes dans l'agenda politico-technique de la Commission et d'obtenir le soutien des citoyens, l'ostracisme auquel elle sera destinée frustrera l'objectif de l'initiative européenne. Les limitations de l'initiative citoyenne qui sont ressorties au cours de ce travail démontrent que l'ICE n'est pas un mandat de proposition législative pour la CE, mais, en pratique, elle se limite à demander à la CE de légiférer⁹⁴⁰.

A partir de là, l'analyse exhaustive du règlement. Le paragraphe relatif à l'examen juridique de la normative valorise de manière positive le contenu de celle-ci : des conditions faciles à obtenir, un temps raisonnable pour la collecte, d'ailleurs dans la moyenne en comparaison

⁹³⁹ MISSÉ, A., “¿Cómo se mide la voluntad de Europa?”, El PAÍS, 11 janvier 2010, disponible sur: http://elpais.com/diario/2010/01/11/sociedad/1263164401_850215.html, 25 septembre 2011.

HÁFNER, G., “Taking the initiative”, *The Parliament*, Num. du 16 avril 2012.

KAUFMANN, B. *Manual, op.cit.*, p. 21.

“La ICE aporta “un progreso real para la democracia directa en Europa”. WALLSTRÖM, M., ex Vice-présidente de la CE dans un discours à Prague, le jour de l'Europe 2005, dans: KAUFMANN, B., *ibid.*

La CE a déclaré que l'ICE “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.

⁹⁴⁰ Certains organisateurs de l'ICE, conscients de telles limitations, ont vu comme l'ICE servait à la publicité des intérêts mais pas au but final, c'est-à-dire de présenter une proposition législative.

avec d'autres, la protection des données personnelles, une proportion très limitée de signatures, etc. Malgré tous ses avantages, le règlement dispose d'éléments normatifs fondamentaux pour son développement normal, que je résumerai d'ailleurs par la suite : le papier du juge et la part qu'exerce la CE, la préservation du statu quo de la part des institutions (pas seulement la Commission, mais aussi le PE et le Conseil) qui ont mis en place une politique de contention. A voir aussi : une période de collecte des signatures qui aurait pu être élargie à 18 mois, garder 1/5 des Etats membres comme proportion des pays desquels doivent provenir les signatures, l'absence de financement publique. Ces petits empêchements normatifs ne favorisent pas l'achèvement d'une présentation d'une ICE, qui est déjà difficile. Pour autant, pas seulement d'un point de vue socio-politique, mais aussi d'un point de vue juridique, on peut prédire le futur de l'ICE, qui n'occupera pas son espace dans le système législatif européen et qui n'aura pas non plus l'impact social promis.

Alors, pourquoi l'ICE ? Bilbao Ubillos écrit que l'objectif a été d'introduire un renforcement de la démocratie représentative "*que contribuya al objetivo de refrescar el circuito democrático, de oxigenar el sistema político y frenar el alarmante alejamiento de los ciudadanos*"⁹⁴¹. Ici on partage sa vision que l'introduction de l'ICE ne va pas provoquer un changement de modèle dans lequel la démocratie directe prime sur la représentative. Nous partageons aussi l'opinion d'autres politologues et juristes (Bilbao Ubillos, Bouza, etc.) que l'ICE ne présente ni d'avant, ni d'après, qu'elle n'est pas révolutionnaire, dans un aucun cas, qu'elle ne provoque pas rupture avec l'équilibre de pouvoir des trois institutions européennes et avec la hiérarchie dans laquelle la législation a lieu. Supposons une influence positive, l'ICE ouvrira une voie, une amélioration de l'ordre institutionnel de l'UE, même si l'application des instruments de démocratie directe n'impliquent pas nécessairement une amélioration des bienfaits du système (voir partie 7.2). Indépendamment de ses effets plus ou moins régénérateurs, l'influence est limitée. Bien plus, défendons que, derrière l'enthousiasme initial envers l'ICE, son rôle d'oxygéner le système institutionnel va avoir un effet limité dans le temps. A la différence avec les auteurs précédents⁹⁴², concluons avec raison, comme indiqué, qu'après la période de l'impact social, l'ICE fera partie des mécanismes de démocratie directe peu utilisées. En conséquence, ses aspirations d'oxygéner le système seront peu significatives.

⁹⁴¹ BILBAO UBILLOS, J. M., *op. cit.*, pp. 55-56.

⁹⁴² Ces auteurs, Bouza par exemple, voient l'ICE comme un instrument de régénération mais pas au niveau des institutions, mais au niveau des associations civiles qui se forment autour des pouvoirs législatifs de l'UE. Dans un dernier temps, cette rénovation externe pourrait provoquer une externalité positive dans l'équilibre institutionnel de l'UE, en termes d'une démocratisation plus forte.

En plus, on pourrait interpréter l'introduction de l'ICE comme une simple stratégie politique : doter l'UE d'instruments qui légitiment aux yeux des citoyens le processus de prise de décisions en Europe. Pourquoi, par exemple, l'initiative européenne a-t-elle été permise et non le référendum ? Pourquoi le référendum, comment on a pu vérifier dans les consultations sur la réforme des traités, a eu un effet contraire et a contribué à délégitimer les décisions de l'Union et dans plusieurs cas⁹⁴³, a abouti à l'échec de ses projets. Les législateurs avaient ceci en tête lorsqu'ils ont incorporé plus d'instruments de démocratie directe dans le fonctionnement de l'Union ; ainsi s'expliquent les oppositions durant toute la période de la Convention et de la réforme des traités à l'introduction d'un mécanisme obligatoire, tel que le référendum.

Le fait est que les instruments de démocratie directe, qui sont à disposition du citoyen, sont limités : non pas en termes quantitatifs, car ils ne sont peu, mais plutôt en termes qualitatifs. Toute introduction de démocratie directe s'est toujours faite en protégeant l'équilibre du pouvoir actuel, aussi dans le cas de l'ICE.

11.3 Les raisons qui vérifient l'hypothèse

Il est sûr qu'il existe des arguments forts qui sont capables d'ouvrir une brèche par laquelle l'ICE pourrait se mettre et devenir un instrument important. Il existe aussi des raisons dans l'immobilisme institutionnel qui pourrait permettre un développement inespéré de la législation ; parce que, qui aurait parlé de l'existence de la Troïka il y a à peine quelques années ? Qui aurait dit qu'elle se dresserait comme un mécanisme capable de décider de manière autonome par rapport au triangle institutionnel de l'UE ? Et cette nouvelle compétence législative du Conseil européen, sûrement, n'est pas reconnue par les traités⁹⁴⁴ ? Ces questions, au-delà de que le règlement est moderne, favorable et pousse l'utilisation de l'ICE, pourraient laisser entrevoir une faille dans l'hypothèse de cette étude.

⁹⁴³Le refus danois du traité de Maastricht en 1992, le refus français et néerlandais du traité constitutionnel, le refus irlandais du traité de Lisbonne, etc.

⁹⁴⁴L'article 15.1 du TUE établit que "*Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative.*".

Il existe, en effet, des arguments pour soutenir que l'ICE pourrait éliminer les obstacles juridico-politiques pour éviter le destin qu'on lui laisse présager dans ces pages. Mais pour que cet élan se produise, il doit disposer, en absence de dispositions favorables, d'élites (*top-down*) ou de citoyens (*bottom-up*) permettant une interprétation alternative qui favorise le développement inattendu de la législation. Et, que cela soit bien ou mal, ce n'est pas le cas de l'ICE. Les citoyens européens n'ont guère montré d'intérêt pour ce nouvel instrument qui, comme beaucoup d'autres, est soumis à leur attention comme un abstrait concept européen, comme un mécanisme issu de la bureaucratie européenne. Parmi ceux qui connaissent, parce qu'en général cet instrument demeure largement inconnu chez les citoyens. Raison de plus pour son utilisation limitée.

Ce qui nous intéresse de signaler ici est que, bien que la CE conserve l'exclusivité de l'initiative législative, elle doit prendre très au sérieux les initiatives citoyennes présentées (comme prévu par le traité et le règlement). La CE doit expliquer, de manière détaillée et raisonnable, les raisons pour lesquelles elle rejette ou non le lancement d'une proposition législative, mais l'initiative citoyenne n'est pas un mandat de proposition législative pour la CE ; elle se limite, à demander à la Commission européenne de légiférer sur une proposition. En revanche, l'ICE peut compter avec la publicité dans les médias, la pression des citoyens, les actions qui peuvent être menées par les organisateurs, etc., mais ces ressources ne sont pas constantes ; donc non seulement nous concluons que l'ICE n'aura pas un effet juridique, mais, en plus, son champ d'application est rendu impossible par les difficultés des situations contingentes auxquelles elle est soumise. En d'autres termes, il existe une multitude de facteurs pouvant expliquer le niveau plus ou moins grand du succès d'une initiative citoyenne à l'échelle européenne. Cette multiplicité de facteurs et le fait que l'ICE dépend lourdement de leur existence, rendant difficile de prévoir la portée de l'ICE à l'avance. Une portée en soi déjà limitée

Dans ce contexte, on analyse si l'ICE va constituer une révolution dans la manière de légiférer de la CE, et on parvient à une conclusion négative. En dépit des raisons qu'on a apportées pour soutenir le contraire (arguments qui vont du caractère juridique au socio-politique), les raisons qui militent en faveur de l'absence d'influence de l'ICE sont assez significatives : elles vont des faiblesses normatives aux conditions socio-politiques peu favorables à l'engagement des citoyens avec la participation politique. En d'autres termes,

l'ICE va devenir un instrument de plus de participation civique au niveau européen dépourvu de l'influence politique qu'on lui attribuait.

L'ICE est encore dans la phase du début de sa mise en œuvre. Depuis l'entrée en vigueur du règlement, cependant, certaines affirmations contenues dans cette thèse ont déjà été corroborées de manière empirique : malgré l'attention initiale, l'ICE n'a plus été utilisé par les citoyens, mais elle a été utilisée sous l'impulsion de groupes de pression. En effet, comme on avait anticipé dans un autre paragraphe, passé l'enthousiasme généré par la mise en place de l'ICE, après l'euphorie d'une population qui réclamait un mécanisme de participation directe dans la prise de décisions, l'ICE semble devenir un instrument plus au service du citoyen mais utilisés par le tissu associatif. La réalité s'impose et avec le temps qui passe, l'ICE, continue de perdre sa force parmi les citoyens.

11.4 Que deviendra l'Initiative Citoyenne Européenne ?

Une fois l'hypothèse confirmée, on peut se demander ce qui se passe par la suite avec l'ICE, si elle sera un instrument peu utilisé ou ce que lui réservera le futur. Dans le cadre de la conclusion, et à partir du suivi du processus législatif, quelques idées sur la future mise en œuvre de l'ICE peuvent être obtenues. Dans la suite, des possibles propositions de développement de l'ICE sont décrites.

En premier lieu, l'ICE pourrait devenir une institution intermédiaire, dépourvue de pouvoir, mais avec une présence incontestée dans les enjeux de pouvoir. Un instrument latent, car l'ICE a la capacité d'être utilisée et d'influencer la législation, bien que *de facto* elle n'exerce pas son pouvoir. Le modèle qui démontre cela est le Comité des régions ou le Comité économique et social, dont les institutions accumulent des ressources, peuvent intervenir dans le processus législatif, mais à la fin, leur influence ne va pas au-delà de la simple expression d'opinion⁹⁴⁵. En échange, l'ICE pourrait influencer les associations à Bruxelles pour les «civiliser» dans le sens d'être moins considéré comme lobby, mais plus comme «société civile».

⁹⁴⁵ HUICI SANCHO, L., *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Publicaciones de la Universitat de Barcelona, 2003, p.14.

Deuxièmement, il peut arriver que l'ICE devienne un instrument liquide⁹⁴⁶. En d'autres termes, elle a généré beaucoup d'attentes, mais elle ne peut pas vraiment exercer une réelle influence politique au-delà d'un moment historique particulier. En d'autres termes, son ascension est seulement temporaire. Si cela peut sembler étrange, comment est-il possible qu'un instrument créé à cet effet, avec des dispositions réglementaires favorables, peut être dilué jusqu'à rétrécir et devenir transparent pour le citoyen ? Sans entrer dans plus de détails, le fait est que cela a déjà eu lieu avec d'autres instruments tels que : la participation limitée des citoyens dans la commission des pétitions ou le manque d'intérêt des citoyens dans leur participation aux consultations publiques de la CE, pour ne pas mentionner les autres outils participatifs offerts aux citoyens et dont l'existence est méconnue pour la plupart d'entre eux. Il s'agit de la même évolution de laquelle ont souffert les intergroupes au PE⁹⁴⁷. Leur institutionnalisation est restée à mi-chemin : elles n'ont ni pu articuler les demandes parlementaires, ni pu exercer une réelle influence.

Troisièmement, malgré l'opposition décrite dans ces pages et avec peu de conviction dans cette perspective, la porte est laissée ouverte à une situation qui a déjà été indiquée au paragraphe 7.3 : l'ICE comme un élément qui déséquilibre le cadre institutionnel européen. L'ICE comme un instrument d'influence. Il pourrait être que l'influence des programmes d'échange, la sensibilisation du citoyen à partir d'une ICE effective ou que la solidarité entre les peuples atteigne un tel degré qu'on puisse compter avec un vrai *demos* européen qui soit capable d'utiliser les instruments communautaires. Le développement d'une identité européenne dépend en grand partie du degré de solidarité entre les peuples et la capacité de s'exprimer. En ce qui concerne ce dernier point, l'utilisation des nouvelles technologies de l'information joue un rôle clé. Mais d'autre part, le programme Erasmus et d'autres programmes culturels communautaires ne peuvent pas remplacer les logiques économiques qui s'opposent à la redistribution entre les territoires européens. Quand une crise comme l'actuelle arrive, les programmes d'échanges, les initiatives culturelles et de solidarité entre peuples perdent du souffle⁹⁴⁸. Les intérêts politiques nationaux priment sur l'intérêt général européen. Tant que ces instruments économiques continuent à être dans les mains des gouvernements nationaux, les transferts entre Etats restent attachés à la volonté souveraine des gouvernements, qui vont limiter l'octroi de l'aide entre les territoires en période de

⁹⁴⁶ ZYGMUN, B., *op. cit.*

⁹⁴⁷ WETZEL, E. *Le rôle des intergroupes au Parlement européen*, Collège d'Europe, Département d'études politiques et administratives européennes, Bruges, 2008, p. 56.

⁹⁴⁸ Cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, disponible sur : <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/>, 3 juin 2015

vaches maigres et, par conséquent, la rancune entre les peuples raccourcira la vision européenne.

Une autre raison pourrait mener l'ICE à être un instrument capable d'exercer plus d'influence. Dans la section relative au droit comparé, sauf quelques exceptions comme l'exclusion de l'unité matérielle, nous pouvons dire que l'ICE est un des instruments les plus accessibles et fonctionnels. Tout cela, plus un contexte social favorable à la participation démocratique, pourrait encourager l'utilisation de l'ICE. L'expérience des dernières années quantifie cette réévaluation. L'utilisation des instruments de la démocratie directe (référendums, les *recalls*, les initiatives citoyennes, etc.) a considérablement augmenté. À partir du mécontentement général dû à la réponse donnée par la démocratie représentative à la crise, les citoyens ont cherché d'autres mécanismes pour répondre à leur mécontentement. Et ils ont trouvé cela dans les préceptes de la démocratie directe. Cependant, cette troisième voie trouve dans cette thèse un contre-argument significatif. Je crois que l'évaluation faite à partir des mécanismes participatifs sont subordonnées à la période de la crise, et une fois celle-ci passée, l'intérêt pour les mécanismes participatifs se réduira et on reviendra au canal représentatif habituel (avec les changements institutionnels que ce contexte a donné : lois sur la transparence, des immunités, des incompatibilités, des lois de la fonction publique, etc.). Ainsi, comme cela a été souligné dans un autre paragraphe, une fois la contrainte financière passée, l'ICE prendra la place de l'invisibilité politique et le mépris du public, au service des lobbyistes et les médias.

Le rôle de la CEDH pourrait renverser ou freiner cette tendance. Cela serait possible que l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'Homme permette à la Cour de Strasbourg de consolider une protection supplémentaire qui permettrait à son tour d'augmenter l'influence de l'ICE. Comment ? D'une part, grâce à la redéfinition des concepts tels que la «citoyenneté». Mais, fondamentalement, parce que l'adhésion prévoit un renforcement de la protection des droits de l'Homme que les citoyens pourraient utiliser pour renforcer leurs prérogatives par rapport aux institutions européennes (en particulier la CE) et des Etats membres. Cette étude a laissé ouverte la question de savoir si la Cour de Strasbourg peut devenir un contrôle ultime dans la défense des recours des organisateurs et des demandes des citoyens.

Quatrièmement, il y a la possibilité que l'ICE devienne un instrument de polémique. L'ICE pourrait devenir un mécanisme d'influence en insérant la polémique dans l'ordre du jour de la CE, traditionnellement neutre et peu politisée. L'absence de limitation matérielle dans l'ICE permet de présenter, dans la pratique et à l'exception de certaines limites, une initiative sur presque tout, y compris les questions inconfortables pour la CE qui, traditionnellement a toujours maintenu une politique de neutralité en termes de confrontation nationale et idéologique. La CE a préféré légiférer sur des questions plus techniques que politiques⁹⁴⁹. L'ICE met en danger cette abstention idéologique de la CE, car elle apporte des sujets polémiques à l'ordre du jour du gouvernement. La présentation des thèmes qui attirent l'attention de l'opinion publique peut réactiver l'intérêt des citoyens pour les politiques publiques européennes et réduire un certain désengagement ainsi qu'accroître leur participation au système. D'un autre côté, fruit de l'intérêt croissant du public, les médias, récepteurs et initiateurs de cet intérêt, peuvent reconduire leurs informations tout en laissant de la place pour les questions européennes. Et pas seulement les médias. Comme mentionné précédemment, aussi les organisations de la société civile et les lobbyistes qui envisageraient une nouvelle stratégie dans la mobilisation des citoyens pour faire valoir leurs objectifs. Comme résultat, l'ICE aurait le bénéfice de son propre succès.

Dans la section 7.4., relative à la capacité d'influence de l'ICE sur le cadre institutionnel de l'UE, la possibilité que l'ICE puisse devenir un mécanisme révolutionnaire de relations entre les institutions et les organisations d'intérêt a été évoquée. Cette adhésion est justifiée par l'identification et l'intérêt de ces initiatives qui ont gagné la faveur du public. Si les groupes d'intérêt envisagent l'ICE comme un mécanisme utile pour faire respecter leurs objectifs, ils vont recentrer leurs stratégies. Mais l'ICE doit apporter une valeur ajoutée que, jusqu'à aujourd'hui, elle n'a pas démontré. À cause de cela, on peut déduire que cette hypothèse est assez faible. Les ICE doivent «prouver» qu'elles sont utiles et qu'elles ont la capacité d'influencer la législation européenne. Seulement celles qui arrivent à recueillir un million de signatures peuvent être en mesure de générer une certaine influence. Seulement les initiatives controversées seront capables de réunir l'appui nécessaire, *ergo*, seulement les ICE polémiques feront objet de défense par les groupes d'intérêt, les médias et, en conséquence, obtiendront le soutien du public. En raison de ce changement de perspective, les groupes d'intérêt peuvent réviser leurs stratégies et leur future relation avec le législateur européen,

⁹⁴⁹ “la naturaleza política del proceso normativo de la Unión, con una larga y cautelosa génesis preparatoria y de deliberación, diseñado expresamente para buscar la integración de intereses, tiende a limar la agudeza ideológica de las disputas...”, AZPITARTE SÁNCHEZ, M., “La autonomía del ordenamiento de la Unión y las funciones esenciales”, *op .cit.*, p. 231.

s'ils voient dans l'ICE la possibilité d'influencer. Autrement dit, leurs campagnes ne seraient pas limitées à l'exercice de la pression sur les législateurs, mais accorderont plus de ressources pour promouvoir l'ICE. À son tour, l'ICE profiterait de la disponibilité des ressources et du soutien qui, à la fin, pourrait influencer son rôle dans le cadre législatif. Jusqu'à aujourd'hui, la tâche des organisations d'intérêts pour rapprocher les citoyens à la sphère politique européenne a été plutôt maigre, en partie, parce que leur activité, contrairement à la croyance populaire, n'a pas pour but l'extension de politiques européennes vers les citoyens, mais de protéger leurs intérêts. En fait, son activité se concentre davantage sur l'exercice de l'influence sur le pouvoir au lieu de recueillir le soutien du public⁹⁵⁰. Celle-ci ne passera que si la manifestation publique peut servir à leurs intérêts d'influence politique (et non à l'inverse). Si à cela on ajoute que l'ICE pourrait influencer l'agenda législatif, forçant la CE à se prononcer contre sa stricte neutralité, on pourrait alors conclure que l'effet de l'ICE pourrait avoir des effets sur l'équilibre institutionnel de l'Union.

Cinquièmement, et comme cela a décrit dans les pages précédentes, il y a la vision, plus restrictive, qui défend que l'introduction de l'ICE ne sera pas capable de combler l'espace entre les citoyens et les institutions, que l'introduction de ce mécanisme de démocratie directe ne va pas résoudre le déficit démocratique et que, moins encore, elle ne sera pas la solution pour rétablir la confiance entre les citoyens européens et les dirigeants politiques. L'ICE deviendra un instrument insipide, ajouté à la liste des autres mécanismes de participation directe, avec peu de visibilité médiatique et peu utilisé, dépourvu de mécanismes visant à assurer sa capacité d'action. En fait, dans l'Eurobaromètre du printemps 2012, seulement 3% des citoyens ont répondu qu'ils étaient très favorables à l'utilisation ou la participation à une initiative citoyenne contre environ 70% des citoyens qui ont déclaré ne pas vouloir en faire usage. La méconnaissance de cette nouvelle disposition du traité et l'effort nécessaire pour la faire fonctionner, fera en sorte que l'ICE s'ajoute à la liste des instruments participatifs disponibles pour les citoyens, mais peu utilisés. Cela nous amène à conclure que l'ICE constitue une amélioration quantitative⁹⁵¹ mais pas qualitative.

Sixièmement, l'ICE comme un instrument de l'avenir. La prochaine révision de la législation ouvre la porte à un processus de restructuration. Certains experts critiquent le rôle central de

⁹⁵⁰ WETZEL, E., *Der politische Einfluss der Wirtschaftslobbyisten in der Europäischen Union*, VDM Verlag Dr. Müller, 2008.

⁹⁵¹ La même opinion est défendue par Glogowski et Maurer "...the ECI is just a mere reinforcement of one of the existing rights of EU citizens, i.e. the right to address a petition to the EP, now extended towards the European Commission". GLAGOWSKI, P. y MAURER, A., *op.cit.*, p. 23.

la CE dans le cadre du règlement à cause de son rôle de juge et de partie prenante en même temps. Une alternative possible au régime actuel (citoyens-CE-PE) serait (Citoyen-PE) sans passer par le filtre de l'acceptation de l'exécutif européen⁹⁵². Le problème avec cette proposition est que l'initiative des citoyens porte le risque de devenir un droit de pétition. Donc, il ne résout pas le problème sous-jacent de l'ICE. Créer des nouveaux mécanismes, en particulier si elles existent déjà, impliquent plus d'inflation instrumentale qu'une véritable solution de problèmes institutionnels. Cette modification réglementaire, cependant, laisse la porte ouverte à d'autres initiatives qui peuvent permettre le développement réel de l'ICE.

Au-delà des préceptes théoriques présents dans cette thèse, sans doute l'expérience empirique renforcera les dispositions de cette étude ou bien la niera. La confluence de certains points positifs (normatifs, historiques, sociaux ou politiques) ne peut pas dénaturer les conclusions de cette thèse. La défense faite de l'ICE comme un instrument directe capable d'influencer et éteindre la participation démocratique doit être prise avec précaution, car il y a des arguments significatifs qui montrent exactement le contraire. Dans mon opinion, l'ICE aura une certaine importance et aura plus de visibilité publique là où les médias et les groupes d'intérêts peuvent profiter à leur avantage de la confrontation. En outre, le manque de publicité, l'absence de ressources techniques et financières ou la carence d'un réel intérêt de la part des citoyens, n'empêcheraient pas seulement l'utilisation de l'ICE, mais aussi son influence réelle.

11.5 A propos du désengagement citoyen et la démocratie dans l'UE

L'analyse de l'ICE qui est faite ici s'inscrit dans le cadre d'une réflexion globale sur un problème de fond, non seulement au sein de l'UE mais au sein des démocraties occidentales de manière générale. Un désengagement citoyen qui, sans remettre en cause le système démocratique, nuit à sa qualité.

Pour résoudre ce problème, certains courants de pensée et commentateurs ont appelé à des mécanismes de démocratie plus directs, qui agiraient en contre-poids à la démocratie représentative. Comme s'il y avait une distinction entre une "bonne" et une "mauvaise"

⁹⁵² 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.

démocratie. Nous portons un regard différent. La démocratie est absolue, elle n'a pas besoin d'adjectifs, soit elle existe, soit elle n'existe pas.

Opposer une démocratie à une autre est tout à fait contre-productif, voire inutile, quand on regarde les critiques des deux types de démocratie (représentative et participative), et celles qui font l'éloge aveugle de la démocratie directe. Dans ce travail, nous avons longtemps souligné la difficulté à intégrer les modèles de démocratie directe au sein de l'ordre juridique. L'Union Européenne, en proposant l'ICE, l'a bien pris en compte: la démocratie directe est un complément à la démocratie représentative. Dans la législation communautaire il est clairement établi que la forme de démocratie au sein de l'UE est une démocratie représentative directe (par les élections du Parlement européen) et indirecte (par la participation des Etats-membres au sein du Conseil). Mais elle est toujours représentative. Les mécanismes de démocratie directe ont été conçus comme des ajouts au système plutôt que comme des mécanismes fondamentaux à son fonctionnement. Par conséquent, les bienfaits de la démocratie directe devraient être mis en avant pour un meilleur développement institutionnel de l'UE, mais pas forcément remplacer les mécanismes existants.

Mais voilà que nous faisons face à un problème de longue date et presque inhérent au système communautaire : le manque d'engagement citoyen dans le système. L'ICE reflète - en partie - une volonté de faire participer plus directement les citoyens aux prises de décisions dans un effort de renouer ceux-ci avec la politique publique, mais c'est aussi la marque d'une politique qui cherche l'approbation des citoyens. L'ICE a été ainsi présentée comme une des solutions⁹⁵³, - parfois la solution miracle - pour faire face à la crise de légitimité de l'UE. On laisse de côté ainsi les autres mécanismes qui existent pour renforcer la légitimité de l'UE, pour corriger les tendances oligarchiques et réduire l'abstentionnisme des citoyens aux élections: la modification du système électoral proportionnel, la mise en place de primaires électorales, la présence de listes ouvertes dans les différents milieux électoraux, mettre des limites aux mandats des élus et l'alternance des rôles et responsabilités, la participation des citoyens aux processus de nomination des candidats, encourager les identités par un procédé de construction endogène et pas nécessairement exogène, l'établissement d'un vrai système de transparence et d'évaluation (accountability), la création d'une démocratie des résultats (s'il y a des bons résultats, le questionnement sur

⁹⁵³ Interventions des députés dans la commission d'Affaires constitutionnelles, dans la Commission des Pétitions et dans la session plénière.

le système démocratique en tant que tel perd de sa force), l'essor d'une logique néo-fonctionnaliste opposée à l'intergouvernementalisme... Au contraire, nous sommes face à un système qui ne résout pas ces problèmes⁹⁵⁴: nous nous cachons derrière un système qui ne rend pas de comptes. Comment en est-on arrivé là et qui est responsable ? Qui a pris des décisions contestables ? Qui a démissionné de ses responsabilités politiques ? L'absence d'un exercice du pouvoir bien défini par les institutions élues pour représenter les citoyens européens (la Commission et le Parlement) et, enfin, la prédominance des logiques d'intérêt national sur l'intérêt général européen contribuent à saper le soutien à l'UE et au sentiment d'appartenance au système. Certains auteurs contestent les effets bénéfiques de ces réformes institutionnelles dans le cadre de la démocratie représentative et veulent aller plus loin (de là la position de quelques experts voulant introduire des mécanismes de démocratie directe). Mais ceux-là, seuls, ne seront pas suffisants pour parvenir à l'effet escompté, et il faudra faire plus, développant des instruments capables de réformer le système de l'intérieur⁹⁵⁵.

Malgré le désengagement citoyen bien réel, on ne peut pas non plus en conclure qu'il n'y a aucune source de légitimité au sein de l'UE. Comme on le soulignait dans le chapitre consacré à la légitimité de l'UE, on ne peut pas argumenter que l'UE ne bénéficie d'aucune légitimité. De fait, c'est une légitimité double et diffuse ("double légitimité diffuse") qui en diminue sa perception comme telle. L'existence de cette légitimité fait que l'introduction de l'ICE ne peut se justifier par l'absence de légitimité démocratique au niveau européen, mais par une politique de création d'opportunités qui la demande. Ainsi, on peut en conclure, que l'introduction de l'ICE ne va pas résoudre le désengagement des citoyens envers la politique européenne.

Cependant, comme nous l'avons remarqué auparavant, il existe des arguments solides⁹⁵⁶ qui laissent entrevoir l'ICE comme un mécanisme fort, dont l'introduction permettrait de faire entendre des intérêts pluriels, de donner voix aux désaccords entre groupes sociaux, de

⁹⁵⁴ TORREBLANCA, J.I., "El desgobierno europeo", EL PAÍS, 23 mars 2013, disponible sur: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/23/actualidad/1364054952_549074.html, 23 de marzo 2013.

⁹⁵⁵ "Para mejorar la calidad de nuestra democracia y hacer frente a la desafección política, sin embargo, no hay bastante con cambiar la ley electoral y llevar a cabo determinadas reformas al sistema. Hace falta que nos fijemos también con las características de los procesos de elaboración de las políticas públicas. Los políticos, de una vez por todas, tendrían que entender que el voto de los ciudadanos no es un cheque en blanco. La democracia no se construye cada cuatro años, se tiene que construir cada día. Para hacerlo hacen falta nuevas maneras de hacer política, nuevos estilos y nuevos instrumentos que permitan canalizar las demandas y que potencien que los poderes públicos no sólo gobiernen para el pueblo sino con el pueblo." MARC, P. PARÉS, M., "Más pluralidad e igualdad", *op.cit.*

⁹⁵⁶ Voir section 7.1.

favoriser la création d'un agenda public plus représentatif, de renforcer les liens entre les citoyens et leur système politique, de dynamiser les processus institutionnels en les adossant à une demande citoyenne directe, d'assurer un contrôle démocratique (accountability) des prises de décision ou tout au moins une évaluation de ceux-ci, et dans l'ensemble, de permettre l'expression d'une démocratie plurielle capable de bousculer le *status quo* européen. Dans ce sens, l'entrée en vigueur d'un instrument comme l'ICE aurait des effets bénéfiques en apportant des éléments nouveaux au système et ceci est un argument valable pour l'utiliser à son maximum, malgré les difficultés à réellement l'intégrer au sein du système. Ou tout au moins, ainsi est-il perçu et c'est ce qui compte au moment du vote. On peut donc en déduire que l'ICE n'est certainement pas de trop.

Ce nouveau souffle se matérialise aussi dans l'interaction entre l'ICE, les groupes d'intérêts et les institutions européennes. Jusqu'à aujourd'hui, on ne peut toujours pas affirmer qu'elle ait eu un réel impact au sein des réseaux associatifs à Bruxelles. On imagine qu'à l'avenir elle soit un des outils de dialogue entre ces associations et les institutions: plus la participation des citoyens se fera ressentir, plus les lobbys utiliseront cet outil également. Et quant à la relation avec les autres institutions européennes, si celles-ci sont capables de dépasser leurs limitations normatives et la faible participation politique à ce niveau, elles pourraient également favoriser l'expansion de l'ICE.

Pour conclure, nous soutenons la thèse qui défend que cette réflexion sur la participation citoyenne en tant qu'alternative à la démocratie représentative est le résultat d'un contexte de crise, d'un discours politique déconnecté et obsolète, de normes et de règles anachroniques et parfois juridiquement critiquables, de mobilisations citoyennes massives et efficaces, d'un mécontentement général aggravé par la dilapidation du patrimoine public et les inégalités croissantes qui amènent à rêver à une utopie de démocratie directe. Il est probable, donc, que l'ICE aussi occupera une place politique invisible, restreinte par la place prise par les groupes de pression et les médias, et sera dénigrée par les citoyens.

L'étude de l'ICE s'enracine forcément dans le dilemme du manque de confiance et de soutien des citoyens au projet européen. L'ICE y répond, tout en tentant de le cacher. Les politiques européennes, les décisions prises par consensus et la lenteur du changement éternel ne permettent pas d'offrir des résultats tangibles aux citoyens européens. Cela s'est accentué, sans doute, avec la crise. L'introduction de ces instruments de démocratie directe a

eu le mérite d'essayer de renforcer l'adhésion de l'individu au citoyen. Mais l'ICE, avec sa faible capacité à peser sur le système, ne va pas générer le sentiment d'euphorie des citoyens qu'on espérait. Au contraire, générer de fausses espérances auprès des citoyens est un danger, car il engendre des frustrations et légitime le désintérêt des citoyens en étant l'exemple du décalage entre promesse et réalisation. L'ICE a été vendue comme un instrument révolutionnaire et le fait qu'elle ne le soit pas est très dommageable politiquement. Surtout parce qu'il existe d'autres outils, plus discrets et aussi - sinon plus - efficaces, qui aurait pu être mis en place s'il y avait eu une volonté politique⁹⁵⁷. Ces réformes contribueraient de manière plus directe à la réforme des institutions, à l'identité européenne des individus, et auraient permis l'adhésion du citoyen au système sans recourir à la présentation d'un nouvel outil, l'ICE, présenté comme le guérisseur de tous les maux qui affectent l'UE. On doit encore une fois souligner qu'il n'y a pas de manque de légitimité au sein de l'UE, mais qu'étant double et diffuse cette légitimité est difficilement perceptible. On ne peut donc pas justifier l'introduction de l'ICE par manque de légitimité de l'UE (car celle-ci existe!). Le création de l'ICE, comme cela a été démontré empiriquement, ne va pas résoudre les problèmes de perception de la politique européenne par les citoyens.

Quant à l'UE et à l'ICE, la légitimité des résultats ne fait pas tout. L'UE est victime de la perception d'autrui, ses problèmes étant basés sur la vision que se font les individus d'elle. Et cette problématique ne peut être résolue par la création d'une initiative au niveau européen. Elle ne changera pas le donne et ne marquera pas un 'avant' et un 'après'. Elle ne marquera rien du tout. Tant que le citoyen européen ne verra pas le résultat de son vote dans le développement des politiques et tant qu'il ne verra pas que les élections ne servent pas seulement à faire tourner les gouvernements, mais aussi à changer de politique⁹⁵⁸, l'ICE n'apportera aucun changement significatif à l'ordre institutionnel européen⁹⁵⁹. Ce serait pourtant dans cette transformation que le citoyen devrait jouer un rôle clé. Mais l'ICE ne pourra pas l'aider et ne lui offre pas l'espace pour le faire. L'ICE sera un autre outil qui agrandira la liste des outils participatifs de l'UE mal ou peu utilisés. Seule une culture politique civique qui permette une UE plus forte, plus responsable, moins préoccupée du

⁹⁵⁷ *Accountability*, créer des partis vraiment européens, créer un système de transfuge solidaire au niveau européen, créer une union fiscale, une politique éducative, etc.

⁹⁵⁸ "Y en Europa las cosas no son mejor aún porque las elecciones europeas ni siquiera sirven para cambiar gobierno pues el Parlamento Europeo tiene un poder marginal y la Comisión Europea es muy débil y carece de autonomía política real." TORREBLANCA, J.I., "Una unión apolítica", EL PAÍS, 13 décembre 2012, disponible sur: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/12/13/actualidad/1355419481_203435.html, 13 décembre 2013.

⁹⁵⁹ "La soberanía, como el alma, ha abandonado el moribundo ámbito de la democracia nacional, pero no ha terminado de encontrar una democracia europea en la que instalarse", *Ibid.*

présent et plus tournée vers l'avenir, avec des institutions plus inclusives qui assurent l'expression de tous, pourra réparer les défaillances d'un système dont l'ICE est le produit mort-né⁹⁶⁰.

Il y a le risque que l'ICE se convertisse en un instrument inflationniste⁹⁶¹ passé le moment d'enthousiasme initial et les tendances sociales d'inclure des mécanismes de participation directe en plus des décisions, devenant un instrument sans réelle influence. Malgré tout, il y a ici une opportunité: si une initiative réussit à être conflictuelle, à attirer les médias, une initiative progressiste et provocante ou avec un sens social fort, le conflit politique qui en découlerait pourrait mettre en lumière l'utilité de l'ICE. Comme on le disait avant, une ICE polémique attirerait l'attention des citoyens, des réseaux sociaux et des médias, des associations, et pourrait ainsi influencer le processus de décision. Seulement dans ce cas précis pourrait-on parler d'une réelle influence des citoyens sur les institutions. Néanmoins, il ne s'agit pas d'un changement systémique qui révolutionnerait l'équilibre institutionnel établi. L'expression de certaines expressions ne peut justifier ce que cette thèse a affirmé.

Pour finir, nous rappelons, en toute modestie, que l'objet de cette étude est limité. Il faudrait inscrire l'analyse de l'ICE dans le système institutionnel de l'UE dans son ensemble, relatif à sa structure constitutionnelle. Les conclusions de cette étude peuvent apporter des éléments de réflexion nécessaires pour le développement du droit européen et surtout générer beaucoup de questions. Comme l'affirme Balaguer: *“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 fundamentadas en la soberanía del Estado nación.”*⁹⁶². Par ce travail, nous participons à la reformulation de cette nouvelle discipline. L'hypothèse qui conclue cette étude et qui étaye la faible influence de l'ICE sur la structure institutionnelle, d'un point de vue surtout juridique, est un élément de plus qui démontre la difficulté de transformer le dispositif juridique européen. Une opposition à la réforme qui soit la rend victime de sa propre résistance ou soit génère des

⁹⁶⁰ BÁEZ LECHUGA, I., “Iniciativa”, *op.cit.*

⁹⁶¹ Tel que mentionné avant, l'ICE est un instrument méconnu. Parlamento Europeo, <http://www.results-elections2014.eu/en/election-results-2014.html>, 26 mai 2014.

⁹⁶² BALAGUER CALLEJÓN, F., “Derecho y justicia”, *op.cit.*, p. 276.

réformes dans les institutions qui contribueront à modifier la perception que les citoyens ont d'elles, avec l'espoir qu'un changement, approprié ou pas, soit possible.