

Iniciativa Ciudadana Europea, revolución institucional y construcción de una comunidad democrática en la UE

European Citizen's Initiative, institutional revolution and construction of a democratic community in the EU

Isabel BÁEZ LECHUGA

Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)

isabel.baez-lechuga@coleurope.eu

Recepción: Enero 2013

Aceptación: Abril 2013

RESUMEN

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la aprobación del Reglamento en febrero de 2012, se crea la Iniciativa Ciudadana Europea. La introducción de este nuevo instrumento de democracia directa cobra aún más importancia en el marco actual de descontento social, marcado por una desafección creciente o un activismo que va más allá de las vías clásicas del poder exigiendo más participación política, transparencia y control en la toma de decisiones. También en la Unión Europea.

Palabras claves: Unión Europea, Iniciativa Ciudadana Europea, democracia directa, democracia representativa, equilibrio institucional, participación ciudadana.

Clasificación JEL: K33, K39, Y40, Z13.

ABSTRACT

With the entry into force of the Treaty of Lisbon and after the approval of the Regulation in February 2102, the European Citizen's Initiative has been created. The introduction of this new mechanism of direct democracy gains relevance in the current social framework of growing political disaffection or an activism ruled out of the classic ways of power and reclaiming more political participation, transparency and control in the decision-making process, in the European Union as well.

Keywords: European Union, European Citizens' Initiative, direct democracy, representative democracy, institutional balance, Citizens' participation.

JEL Classification: K33, K39, Y40, Z13.



1. INTRODUCCIÓN

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (artículo 11.4) y la aprobación del Reglamento en febrero de 2012, se crea la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE). A partir de un millón de firmas procedente de un número significativo de Estados miembros se podrá presentar una propuesta legislativa a la Comisión Europea.

El Reglamento (UE) N° 211/2011 que detallaba la disposición del Tratado daba lugar a la implementación de la ICE. La aprobación de este instrumento de democracia directa plantea futuros desafíos políticos e institucionales a la UE: ¿hasta qué punto se trata de una alternativa real al quehacer político normal? ¿Va a suponer la introducción de la ICE un modelo alternativo a la democracia representativa? ¿Afectaría ésta al equilibrio legislativo de la UE? Y en un marco más general, ¿es la ICE la solución a los problemas de desafección política actual? ¿Qué papel juega para la legitimidad del sistema europeo? ¿Cuánto rendimiento de cuentas hay y qué control democrático por parte de los ciudadanos? ¿Cuánta transparencia? ¿O cuánto hay de mito? La evaluación de estas cuestiones tiene especial interés de cara al primer proceso de revisión al que será sometida la ICE lo más tardar en abril de 2015¹.

Para esclarecer estas preguntas, en primer lugar, analizaré la ICE desde un punto de vista jurídico-político. Pretendo discernir si la ICE es un instrumento portador de las bondades que se le atribuyen y si su introducción aportará los beneficios que se han sugerido desde el palco político, plataformas ciudadanas y medios de comunicación. Este análisis no es en balde. Las bondades atribuidas a la ICE otorgan razones a su introducción, legitiman su aplicación y justifican con más ahínco que ésta devenga un revulsivo institucional para la UE. Si, por el contrario, esta ICE no ofrece los beneficios y bondades que se le han supuesto, se estaría diluyendo también su fuerza revolucionaria para cambiar el estancamiento del sistema.

Esto nos lleva al segundo orden de las cosas. Sea positiva o negativa para el interés general, más allá del análisis jurídico-político, ¿puede la ICE ser un motor de cambio institucional de la realidad política europea? ¿Puede ésta cambiar el funcionamiento institucional de la Unión y abrir las puertas a una revolución institucional que suponga también un cambio en la manera de hacer y de tomar decisiones dentro del marco de la UE? En esta segunda parte, pretendo explicar y dar respuesta de por qué la ICE, pese al impulso social que espolea la introducción de métodos de democracia directa, se va a quedar en un mecanismo más e infrautilizado. En consecuencia, en contra de aquellos que creen en el derrocamiento del *status quo* actual, la ICE se convierte en realidad en una iniciativa líquida, pasando a engrosar la inflación de instrumentos a disposición de los ciudadanos.

En este contexto histórico donde las demandas de más democracia directa se han visto recompensadas en parte con la introducción de la ICE, este artículo defiende que no solo no es conveniente dejar que la vida pública sea dominada por la democracia directa, sino que además, no va a ser así, al menos no gracias a la introducción de la ICE y pese a que haya sido defendida como tal.

2. LA ICE COMO OPORTUNIDAD O LASTRE PARA LA UNIÓN

En esta primera sección, analizo las razones a favor y en contra de introducir la ICE. Si ésta, como instrumento de democracia directa, tiene efectos positivos y como tal conviene recomendar su implementación. Esto es importante porque si la ICE tiene efectivamente efectos positivos entonces se está avalando *de facto* la conveniencia de su influencia. El análisis enfoca las diferentes posiciones desde un punto de vista del Derecho, sobre todo, pero también esgrime razones políticas y sociológicas.

2.1. *En el lado bueno de las cosas*

Las Ciencias Sociales han arrojado argumentos varios a favor de la introducción de mecanismos de democracia directa en el mundo de la política. Este subapartado se ciñe a las razones jurídico-políticas que explicarían los beneficios de la aplicación de la ICE y en consecuencia su legitimación para cambiar el orden de las cosas.

26

2.1.1. *Argumentos jurídicos:*

Desde un punto de vista de la reflexión jurídico-política, Habermas afirma² que 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, en sí la democracia, entonces por coherencia teórica, ésta debería estar abierta a la participación política de todos los ciudadanos. Si no, llamémoslo otra cosa, pero no política, y menos aún democracia. En este sentido, Habermas recoge la idea heredera de Rousseau cuyo lema sería, *grosso modo*, si no hay democracia directa, no existe, a secas, la democracia.

Un argumento utilizado con frecuencia en contra del uso de mecanismos directos es la amenaza que los giros autoritarios y el populismo son fáciles de ejercer en determinados contextos socioeconómicos. Así la ICE ejemplificaría el riesgo de que ésta deviniera un instrumento al servicio de giros populistas y autoritarios. ¿Qué dice la experiencia? Lo contrario. El empirismo comparado no ha dado pie a expresiones totalitarias que hayan amenazado la estabilidad del sistema, al menos hasta ahora.

Finalmente, el Derecho ha argumentado que una de las razones que justificarían la introducción de mecanismos directos es controlar al ejecutivo y ejercer el rendimiento de cuentas. La ICE se erigiría como un control horizontal, si se considera que los ciudadanos forman otro pilar institucional en la manera en que pueden proponer



legislación europea. Y vertical, si se considera que la ICE se utiliza como un plebiscito sobre la agenda política que establece la Comisión y permitir así que el ciudadano pueda poner en entredicho las prioridades políticas del ejecutivo comunitario. J. Arregui lo explica de la siguiente manera: “*Cuanto más institucionalizados estén los procesos de rendimientos de cuentas mayor legitimidad democrática y mayor eficacia del sistema político*”³. En la UE faltan mecanismos de rendimiento de cuentas que otorguen legitimidad al sistema⁴. La ICE no supone solo un aumento de la participación ciudadana y de la identificación de ésta con el sistema político y las decisiones que se toman. Supone también un aumento del control político y del rendimiento de cuentas en el marco de la UE.

2.1.2. Argumentos políticos:

En primer lugar, se puede defender la ICE desde la corriente de la escuela participativa, la cual asienta sus ideas sobre dos axiomas básicos. Esta tradición escolástica argumenta que es positivo porque la participación directa del ciudadano pluraliza las demandas⁵ ampliando así el espectro político no solo a los *inputs* (propuestas) sino también a los *outputs* (soluciones); en consecuencia, cuanto mayor sea la oferta mejor y mayores alternativas podrán hallarse. La ICE, en este caso particular, sería positiva porque ofrecería resoluciones otras que las planteadas por una élite político-funcionarial.

En segundo lugar, hoy en día la transparencia se considera un elemento intrínsecamente bueno a la *praxis* política. Si esto es cierto como afirma el paradigma actual; en tal caso, y en aras de la transparencia, es necesario politizar el debate europeo⁶. Esto implica inyectar en el sistema 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. El objetivo de implantar la ICE no respondería tanto a la pluralidad de opciones políticas sino a la perspectiva de introducir elementos competitivos. Estos instrumentos, entre los cuales se encuentra la ICE, canalizan el consenso y ayudan a sustentar democracias tan plurales como la europea.

27

En tercer lugar, la ICE puede servir como mecanismo catalizador de las demandas de los partidos *single issue* en un espacio político donde priman las voluntades agregadas a nivel europeo. El desentendimiento de las demandas únicas de ciertos partidos puede generar una frustración que los aboque a tomar vías alternativas al juego democrático desestabilizando el sistema. Ejemplo de lo anterior son los últimos resultados de las elecciones griegas (abril 2012), las francesas (Presidenciales abril 2012), el giro extremista del gobierno húngaro con la reforma de la Constitución, etc.

2.1.3. Argumentos sociológicos:

En primer lugar, la gran aportación destacada de la ICE sería, sin duda, la transnacionalización del debate político europeo. Gracias a la ICE los ciudadanos

Europeos reforzarían el debate transnacional favoreciendo la creación de una identidad europea que ahora se ciñe a las fronteras nacionales.

Por otro lado, y como hacía referencia anteriormente, la escuela participativa defiende que la participación directa de los ciudadanos aumenta el grado de adhesión del individuo al sistema⁷. Si este argumento es cierto, la introducción de la ICE es cuanto más idónea en el caso de la Unión, puesto que la ICE sería un mecanismo excelente para crear una identidad transnacional. Según esta escuela, “*si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente.*”⁸ Dicho de otro modo, refuerzan el sentimiento de pertenencia.

Finalmente, los instrumentos de democracia directa favorecen la protección de las minorías, al facilitar una vía alternativa de la expresión de sus ofertas que no hallan lugar en las asambleas legislativas de los países por no llegar al mínimo de votos prefijados por la ley o que no hallan espacio en la arena mediática para publicitar sus demandas. En este sentido, no descubro nada si digo que el uso de instrumentos de democracia directa suaviza los excesos de una democracia directa y evitar caer en la “tiranía de la mayoría”⁹.

2.2. Por qué no es oro todo lo que reluce

2.2.1. Argumentos jurídicos:

28

Un argumento utilizado con frecuencia en contra del uso de mecanismos directos, entre los cuales se encuentra la ICE, es la amenaza que los giros autoritarios y el populismo son fáciles de ejercer en determinados contextos socioeconómicos. Pese a que la experiencia no ha mostrado lo contrario, Cuesta¹⁰ alerta que en el caso de la ICE podría suceder diferentemente. En algunos ordenamientos nacionales existen límites materiales sobre los cuales no se pueden presentar iniciativas populares con el fin de garantizar la protección de los derechos básicos. De esta manera, como el jurista afirma “*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*”¹¹. Pero el Reglamento de la ICE no previó un límite material, pese a que eurodiputados como Enrique Guerrero¹² llamaron la atención sobre este hecho. La protección se remite entonces a los Tratados y al control externo que realizará Convención Europea de los Derechos Humanos una vez se concluya la Adhesión¹³. El problema es que dicho control jurisdiccional es posterior a la presentación de la iniciativa, cuando el daño ya está hecho. La imposibilidad de un control *ex ante* desfigura la protección de los derechos básicos de una sociedad democrática.

Otro elemento de los efectos negativos de la ICE es la confusión extra que ésta añade al sistema. La división competencial a nivel europeo es tan difusa como complicada¹⁴, con duplicidad de funciones y superposición de directrices. Y si fuera solo eso. Pero



también hay una ausencia manifiesta de carismas y liderazgos. En el Documento de Trabajo presentado en la Comisión de Asuntos Constitucionales en la reunión de noviembre, Lamassoure se queja¹⁵, en mi opinión con razón, de la dificultad para el ciudadano e incluso para los mismos legisladores de dilucidar quien asume la responsabilidad de qué. Esto constituye un problema no solo para identificar los objetivos, también para exigir responsabilidades. Con toda esta confusión institucional, la introducción de la ICE deviene contraproducente para el ciudadano.

2.2.2. Argumentos políticos:

Existe desde el Derecho y la Ciencia Política una larga lista de inconvenientes a la introducción de instrumentos de democracia directa. De forma sucinta, porque son argumentos conocidos, los mencionaré a continuación.

En primer lugar, existen ciertos temas que deben ser vedados de la legislación directa por los ciudadanos debido a la falta de sentido de la responsabilidad de los mismos. Un ejemplo muy utilizado son las decisiones sobre los tributos. La ciudadanía tiende a pensar como un individuo racional en un contexto independiente y no tiende a cooperar (dilema del prisionero). En consecuencia, si una decisión impositiva se deja en manos de los ciudadanos, ésta tenderá a cero con las inevitables consecuencias derivadas de tales decisiones.

En segundo lugar, la fuerza explicativa que tiene la capacidad financiera para el éxito o fracaso de una iniciativa. Existen estudios y experiencias empíricas que avalan el axioma de que cuanto más financiación haya detrás de una propuesta más garantías existen para que ésta se salde con éxito. Este principio aborta cualquier buena intención de los instrumentos de democracia directa. Es más, elimina el principio democrático y de igualdad que defiende la introducción de iniciativas populares.

En tercer lugar, existe la crítica a la falta de precisión de la ICE. Esto es, el ciudadano no es verdaderamente libre de escoger su opción política, sino que al final ésta está condicionada a un sí o un no. No existe la posibilidad de matices, de puntos y comas, de detalles. El ciudadano o acepta el paquete o no puede pronunciarse con precisión, en detrimento de la perspectiva democrática y la posibilidad de dar voz a todas las opciones ideológicas.

En cuarto lugar, se halla la estabilidad del sistema y el problema de la primacía de la política de partidos. 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 por las instituciones europeas.

En quinto lugar, se esgrime la imposibilidad de que los electores puedan atender a la inflación legislativa que existe. El esfuerzo para obtener la información y seguir el proceso legislativo, no compensa a la mayoría de los votantes. Además, en esta sobrecarga de los ciudadanos existe una desigualdad al acceso de la política dada por los recursos que cada ciudadano debe movilizar para participar en el espacio público. Estos recursos son más limitados según las clases socioeconómicas por lo que al final, un sector reducido acabará aprovechándose de las facilidades que otorgan los instrumentos de democracia directa.

En sexto y último lugar, con frecuencia son los partidos populistas y líderes de extrema derecha quienes más entusiasmo han mostrado ante la introducción de las iniciativas populares y los referéndums. Tiene su lógica. Son aquellos que por medios normales tienen una entrada difícil en el juego político porque las normas se han hecho para impedir que tuvieran acceso. No solo la tradición histórica ha mostrado que algunos dictadores han gobernado a golpe de referéndum y aclamo popular (Franco o Hitler), sino que los nuevos partidos extremistas insisten en los instrumentos de democracia directa para dar viabilidad a sus demandas.

2.2.3. Argumentos sociológicos:

30 Si las propuestas de profundización democrática descansan sobre dos argumentos básicos¹⁶ “(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 (...)* y (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. 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 infrautilización de la ICE hasta la fecha muestra el poco interés ciudadano en este mecanismo de democracia directa. ¿Significa esto que las mismas razones que han empujado a la introducción de la ICE son las mismas que extinguirían su uso? En mi opinión, si el argumento es el anterior y la ICE no responde a las expectativas, en tal caso, la razón de ser de la ICE se disipa.

La escuela de pensamiento elitista considera a los ciudadanos faltos de “virtud” en el sentido republicano. Este punto de vista, asume que los ciudadanos sólo piensan en su propio interés y como tal, optimizarán sus elecciones. Pero la escuela participativa incurre en el error del extremo contrario. Esta tradición de pensamiento considera que



los ciudadanos son capaces de escoger en aras del bien común. Pero defender esta posición roza la ingenuidad. Es obviar que existe la acción colectiva¹⁷, 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 resulta en un punto subóptimo para el beneficio del ciudadano.

3. ENTRE EL REVULSIVO INSTITUCIONAL Y EL STATUS QUO

En esta segunda sección centro mi argumentación, no en si la ICE conviene o no a las veleidades democráticas de la Unión, sino que independientemente de los efectos positivos o negativos que pueda abocar al régimen europeo, si la ICE va a poder constituirse como un motor generador de un desequilibrio institucional a favor de mayor participación ciudadana. En otras palabras ¿tiene la ICE la posibilidad de cambiar el orden institucional de la UE convirtiéndose ésta en un punto clave del despliegue legislativo?

3.1 La Iniciativa Ciudadana Europea como perspectiva de cambio

Este punto recoge los argumentos a favor de la ICE como 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, más que complementario en el entramado legislativo de la Unión.

31

3.1.1. Argumentos jurídicos:

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 "*Disposiciones sobre los principios democráticos*". Parece como si el legislador hubiese considerado la ICE como un principio inspirador de las futuras políticas, más que como una institución concreta; de ahí que no se haya incluido en el Título III "*Disposiciones sobre las instituciones*". Esta inclusión en el Título II daría argumentos para pensar que la iniciativa legislativa debe regir la futura normativa europea, otorgándole un papel regidor, casi director de las políticas comunitarias. ¿Podría esto ser alegado ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo como se han mencionado otros principios inspiradores (el principio democrático, el principio de igualdad, etc.) en el caso de no seguirse una petición declarada por una ICE? Esto podría ser argumento para dar más fuerza a la ICE en tanto que principio inspirador de la normativa europea, un papel prominente en la articulación del desarrollo legislativo.

En segundo lugar, el Tratado de Lisboa introduce un mecanismo de democracia directa mediante el cual un millón de ciudadanos tendrán la posibilidad de dirigirse a la Comisión Europea directamente, tal y como el Parlamento Europeo 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 las dos instituciones legislativas europeas¹⁸ y por tanto, otorga un papel central al ciudadano. Lo pone en el centro de la *agenda setting*, un poder capital para el juego político ejerciendo una influencia determinante en el mismo.

En tercer lugar, también se puede defender cierta equiparación de la ICE con el proceso legislativo ordinario que inicia la Comisión con el lanzamiento de su propuesta legislativa. La normativa que regula la ICE introduce la facultad (¡propia de la Comisión!) 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 propuesta lanzado por el ejecutivo comunitario y la iniciativa ciudadana. Esto es importante en cuanto a la percepción del ciudadano y a la potencia que puede ejercer la ICE con el control y retirada de su propuesta cuando consideren oportuno, influyendo de manera determinante en el establecimiento de la agenda legislativa de la Comisión.

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 Comité Económico y Social Europeo 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 Comité Económico y Social Europeo. En el diálogo con la sociedad civil (Comité Económico y Social Europeo) y en la salvaguarda del principio de subsidiariedad (Comité de las Regiones), ambas han visto cómo la introducción de la ICE podría resituirlas en el proceso legislativo y amortiguar la omisión a la que con frecuencia son expuestas. Con la introducción de la ICE, se estaría legitimando la participación más activa de estos dos entes como canalizadores de demandas más allá del marco decisorio tradicional.

32

A esto se añade que la ICE¹⁹ puede ser un terremoto institucional en cuanto al uso de los medios electrónicos para el registro, información, soporte técnico y asesoramiento legal. La ICE distorsiona la centralidad legislativa como consecuencia del *e-government*. La Comisión y los actores negociadores fueron muy conscientes desde el inicio de las posibilidades que ofrecía la red y la imposibilidad de desligarse de la dependencia tecnológica en la gestión de las iniciativas. Como consecuencia de la implementación de la ICE, y pese a que en la actualidad el registro electrónico y el software abierto no están respondiendo a las necesidades de la ciudadanía²⁰, el futuro despliegue del sistema electrónico llevará al reforzamiento del *e-government* como alternativa del *modus operandi* de la Unión, y por tanto, a la posibilidad de romper con el centralismo político que articula el triángulo institucional de la Unión.

Desde el inicio de la crisis, 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 mueva. La ICE no goza, *grosso modo*, de una normativa que la capacite para ser el centro impulsor de las iniciativas legislativas (los legisladores se encargaron de bloquear cualquier atisbo de cambio de protagonismo institucional). Sin embargo, si por algo merece ser incluida esta referencia, es porque el marco normativo no es el único capaz de definir el liderazgo efectivo de la toma de decisiones. 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 Comisión, la personalidad y la voluntad política, el liderazgo ciudadano y el interés mediático pueden justificar la influencia de un instrumento que normativamente no se previó. En consecuencia, la ICE, en el marco actual, podría erigirse como un actor influyente en el entramado legislativo.

Existe una posibilidad real técnica de que la ICE devenga una fuerza de cambio institucional y ejerza de esta manera un desequilibrio en el triángulo decisional de la Unión. Me refiero a la decisión de fijar un número absoluto en vez de un porcentaje sobre la población europea. La ratio de 0'2 aproximado que representa actualmente el millón de ciudadanos sobre la población total de la Unión se reducirá con creces con la entrada de otros Estados miembros: Croacia, Islandia y 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 los más bajos de Europa a nivel comparado, el aumento de la población disminuirá si el número se sigue fijando en un millón. Y así como otras modalidades sí podrán ser revisadas en un periodo de 3 años, la cantidad de un millón de ciudadanos está en los Tratados y solo podrá cambiarse por unanimidad.

33

Otro razón es la capacidad de la ICE para poner en entredicho la legislación europea recientemente aprobada. La Italia constitucional de la segunda mitad del siglo XX es un ejemplo explicativo: los comunistas italianos utilizaron el referéndum para bloquear la aplicación de muchas leyes ya que lo que se aprobaba por vía parlamentaria se paraba a golpe de referéndum. Este peligro fue anunciado por el diputado Enrique Guerrero durante la reunión de la comisión de Asuntos Constitucionales²¹. Pese a que se mencionó como limitación material que se estableciera un periodo mínimo antes de presentar una iniciativa sobre una ley recientemente aprobada, al final no acabó de cuajar en la legislación.

Finalmente, con cierto realismo deambulando en el conformismo, la ICE es un buen instrumento. Un instrumento mejorado y reforzado a partir de la experiencia previa. En el análisis comparado y en general, la ICE ha adoptado las mejores prácticas de cada iniciativa popular²². Esto la ha hecho devenir, al menos en teoría, una de las iniciativas más accesibles, funcionales y transparentes de las que existen en el mercado. Este hecho

debería convertir a la ICE en un instrumento fuerte y efectivo, con capacidad real de ser ejecutada y utilizada por los ciudadanos, con potencia para ser un elemento determinante en el juego del equilibrio institucional europeo.

3.1.2. Argumentos políticos:

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 como dinamizadoras del sistema? ¿Han ejercido éstas una influencia real? La práctica ha demostrado que los diferentes instrumentos de democracia directa se utilizan, que han dado buen resultado y que, como dicen los funcionarios de la Comisión²³, se han convertido en una parte fundamental de la gestación legislativa de las políticas europeas. En Bruselas, la creciente presencia de asociaciones civiles y grupos de interés²⁴ demuestra con creces el papel fundamental que desarrollan en el proceso de toma de decisiones. En este marco, el impacto de la ICE como instrumento clave de la democracia directa no puede ser, en ningún caso, menospreciado.

Además, no se puede obviar que, por primera vez, los ciudadanos, solos, más allá de la articulación de sus demandas a partir de grupos de interés, pueden forzar la alteración de las prioridades políticas de la Comisión. Este hecho otorga responsabilidad de sus propias acciones a los ciudadanos y reducen la frustración que se genera cuando las demandas de uno son gestionadas por otros.

34

3.1.3. Argumentos sociológicos:

Los organizadores tienen a su favor el relevo de la fatiga: la ICE no la defiende un ciudadano sino un millón de ellos. Además, en toda la confusión competencial e institucional a la que me he referido anteriormente, la ICE puede consolidarse como un eje estructurador de la manera de hacer política. Ya se sabe, la confusión es un campo minado para la extralimitación de la norma.

La actual situación de la Unión Europea, con movimientos como el 15M, deposiciones de dirigentes democráticos para la formación de gobiernos tecnócratas, la supremacía de las decisiones económicas por encima de las políticas, la desafección política y el desgaste de la confianza, la baja participación ciudadana en los mecanismos tradicionales de articulación electoral, la falta de visibilidad de las políticas europeas, etc. Esta situación puede poner en entredicho el sistema actual. A las demandas de más democracia directa como manera para resolver esta situación de crisis, la Unión Europea ha respondido con más transparencia e impulsando instrumentos como la ICE. Es en este contexto en el que la ICE puede beneficiarse de las ventajas que le otorga un contexto social favorable.



Todavía más. Una de las críticas que recibe la ICE es que su implementación es difícil porque organizar al ciudadano europeo de manera transnacional y crear una opinión pública europea puede dar al traste con la iniciativa. Pero estos argumentos en contra de la ICE no consideran que tras los ciudadanos están las sociedades civiles que apoyan esas iniciativas. El desinterés general mostrado por los ciudadanos respecto a los asuntos europeos es inversamente proporcional a la creciente atención, tiempo y recursos invertidos por la sociedad civil con el objetivo de influenciar en el proceso de adopción de decisiones de la UE. Los grupos de presión ven en la ICE un instrumento para poder ejercer su influencia a nivel europeo. En consecuencia, la ICE no correría el riesgo de ser infrutilizada porque la sociedad civil respaldaría con su movilización la continuidad de este instrumento. En comparación con España, donde la iniciativa popular ha sido escasamente utilizada y menos aún de manera exitosa, la iniciativa a nivel europeo no albergaría el mismo futuro. Como he dicho anteriormente, una de las diferencias reposa 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.

Finalmente, está el papel que el largo plazo juega a favor de la ICE. Las críticas sobre la ausencia de un *demos europeo* se basan en un mundo que devendrá arcaico tras un par de generaciones. Existe una nueva generación surgida del Programa Erasmus, del Séneca y de las becas Leonardo, que viven el intercambio en europeo como una movilidad laboral más. Se sienten europeos, hablan más de un idioma y hacen uso de las nuevas tecnologías. Existen razones para pensar que el horizonte temporal juega a favor de la ICE; a largo plazo la ICE puede contribuir a la politización de los ciudadanos europeos²⁵.

35

3.2. La Iniciativa Ciudadana Europea no cambiará nada

En contraste con el anterior apartado y siendo aún conscientes de que el papel de la ICE en el impulso democrático de la Unión es importante, a continuación expondré las razones determinantes por las cuales considero que, pese a lo dicho, la ICE no solo puede ser un mecanismo que no convenga sino que, además, ésta no va a constituir un mecanismo revolucionario en el equilibrio institucional de la Unión.

3.2.1. Argumentos jurídicos:

Cuando en el apartado anterior me refería a que la ICE no se halla en el Título III relativo a las instituciones sino en el Título II “Disposiciones sobre los principios democráticos” lo he incluido como un argumento a favor de la influencia de la ICE. Sin embargo, esto puede ser también un contraargumento. 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).

También desde un punto de vista jurídico. 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 ciudadanos²⁶. Aun más, mientras que otros derechos políticos se recogen expresamente en el art. 20.2 del TUE, el derecho de la ICE no se enuncia como un derecho subjetivo.

Además, la doctrina no ha ayudado a afianzar la iniciativa ciudadana con sus interpretaciones. En el art. 27.4 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCpE) se recoge la iniciativa ciudadana con una sutil diferencia que explica Juan María Bilbao Ubillos²⁷: “*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 Comisión para argumentar que no podrían presentarse iniciativas ciudadanas por ejemplo, sobre la doble sede del Parlamento Europeo (Estrasburgo-Bruselas). La Comisión utilizará la doctrina como un freno a las propuestas ciudadanas.

36

Veamos ahora el derecho comparado porque 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 España²⁸. La experiencia empírica muestra la dificultad de hacer extensivo y democrático un instrumento de dicha envergadura. Es cierto 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. *Grosso modo*, sin embargo, y 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.

3.2.2. Argumentos políticos:

En primer lugar, se argumenta que uno de los motivos para introducir la ICE es “*la falta de democracia y rendimiento de poderes que las instituciones europeas hacen de su poder*”²⁹. Sin embargo, existen politólogos, entre los cuales Yves Mény, que aseguran



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.*”³⁰. No obstante su complejidad, la UE es un sistema democrático y transparente. En consecuencia, si la razón por la que se introduce la ICE se basa en las críticas de opacidad de la Unión y la poca transparencia de su sistema institucional; entonces, 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 umbroso, porque simplemente, la UE no lo es.

En segundo lugar, existe una razón más maquiavélica de por qué la ICE no va a convertirse en un elemento revolucionario del sistema. Me refiero al papel central de la Comisión en el proceso articulador de la iniciativa ciudadana. La Comisión es al mismo tiempo juez y parte: la Comisión asiste a los organizadores mientras que, de forma paralela, también analiza si la ICE puede ser aceptada. Esto le da a la Comisión un poder extralimitado y parcial. Por lo tanto, y desde este punto de vista, no parece que la ICE pueda amenazar el monopolio de la capacidad legislativa del ejecutivo comunitario y cambiar de esta forma el equilibrio institucional.

En tercer lugar, la falta de medios técnicos, administrativos, la falta de capital humano y la escasez de recursos que se han puesto a disposición impiden el desarrollo de la ICE, por lo que en muchos casos, las esperanzas expansivas sobre ésta no se van a realizar, entre ellas, que la ICE se convierta en una institución alternativa de poder clásico. Tanto la comisión de Peticiones³¹ en su momento como el PE en su conjunto³² criticaron la falta de medios asistenciales a los organizadores.

En cuarto lugar, nos remitimos a la experiencia que hace suponer que la ICE acabará muy probablemente dilucidada en el saco de propuestas legislativas que se envían a la Comisión. Igual que la ICE, el PE también tiene la facultad mediante un informe de iniciativa³³ de pedir a la Comisión que lance una propuesta legislativa. Los informes de iniciativa que el PE manda a la Comisión no son en vano y la ésta toma nota de ello. Pero su impacto no va más allá del que convenga a la Comisión en cada momento. La Comisión acaba incluyendo en su Programa Anual de Trabajo lo que más le conviene³⁴ en cada caso por lo que el poder del PE en el marco de los informes de iniciativa se dilucida como se hará con la ICE.

En quinto lugar, creer que la ICE va a reinventar la democracia representativa de la Unión y la va a convertir en democracia directa es ignorar que la dicotomía está formada por un tercer elemento: la democracia participativa. La democracia participativa, a diferencia de la democracia directa y la democracia representativa,

existe cuando se conjuga el sistema representativo con instrumentos de expresión directa de los ciudadanos y que el modelo político asume como propios. Estas tres formas no son excluyentes y suelen integrarse como mecanismos complementarios. La UE dispone de muchas características que podrían llegar a hacer de la UE una democracia participativa; y la ICE contribuiría decisivamente a ello. Sin embargo, más allá de los elementos formales, afirmo que la introducción de la ICE no va a convertir a la Unión en una democracia participativa, no porque formalmente no lo sea (ya he dicho que la UE es mucho más transparente y participativa que cualquier otra democracia), 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 caracterizan a una democracia de participativa, y menos aún, a una democracia directa. Hace falta que exista una percepción comunitaria, una aceptación en la cultura de los Estados miembros para que se constituya.

38

En sexto lugar, un argumento que limita la influencia institucional de la ICE 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 comisión³⁵ 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 Comisión. 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 Comisión continuaba teniendo el monopolio de la propuesta legislativa, por lo que no se va a dejar que la ICE ocupe el espacio político que les pertenece³⁶. En aras de la defensa del equilibrio institucional, la ICE es considerada como un recurso político nunca alternativo sino complementario. Como afirma Luis Bouza, los mismos responsables que permitieron la creación de la ICE no creen que vaya a cambiar fundamentalmente el proceso legislativo y el equilibrio institucional de la Unión³⁷. O el documento de trabajo³⁸ de la comisión AFCO quien 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 a la ICE al marco al que fue concebida y las cuales tienen bien sujeta a la ICE.

En séptimo lugar, 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 metafísica de la Unión. La UE es un sistema multinivel³⁹ 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 este proyecto? 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.

En octavo lugar, existe un elemento casi implícito en la asunción de que el ciudadano firmando la iniciativa ciudadana europea va a quedar más enterado de lo que sucede en Europa. 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 ICE⁴⁰. Con esta afirmación introductoria de la ICE al texto del Reglamento, la Comisión asume y espera que con la adhesión del ciudadano a la ICE esto favorezca la creación de un debate transeuropeo, generando un interés en los asuntos europeos. Pero a esta imposibilidad de crear un debate transnacional, Bouza⁴¹ añade que el debate, si hay uno, 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 si no 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*”⁴² No existe el efecto derrame pues que algunos han esperado de la ICE.

39

En noveno lugar, están los problemas livianamente prácticos. Se puede pensar que el Tratado no exige un gran requisito: un millón de ciudadanos no es mucho para el apoyo de una iniciativa (recordemos que la proporción de signatarios se encuentra entre las más bajas en derecho comparado). Pero la tibieza de la legislación se queda ahí. 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 ICE⁴³. El coste del riesgo-oportunidad es muy elevado. Tan elevado que solo motivaría a los grandes lobbies a estar detrás de la organización de dichas iniciativas: porque 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 yo llamo la “paradoja del orden político de los intereses”.

3.2.3. Argumentos sociológicos:

Un elemento importante de crítica que la ICE 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 reducido⁴⁴. Pero si los ciudadanos delegan capacidad de decisión en terceros actores, se enfrentan al dilema de la pérdida de autoridad y control⁴⁵. 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 además, se acentúa 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 da la razón a los defensores de la democracia representativa quienes afirman que esta delegación confirma la necesidad de mandar una decisión.

40

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 ellos mismo quienes hubieran pedido la introducción de dicho mecanismo o que, al menos, éstos hubiesen mostrado interés por su aplicación. Dicho de otro modo ¿cuál ha sido el interés real del ciudadano para reclamar la introducción de dicho instrumento? La presión ciudadana ha tenido un perfil muy bajo no solo en el uso sino también en la demanda de la creación de una ICE. No solo es que las encuestas atribuyan un bajo interés del ciudadano por la política europea⁴⁶, 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*⁴⁷, 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 ciudadano⁴⁸. El poco entusiasmo que ha despertado la iniciativa ciudadana hasta la fecha, desde su entrada en vigor en abril de 2012, demuestra que la ICE no constituía una necesidad política para el ciudadano como 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)⁴⁹. Los ciudadanos volverían a delegar sus decisiones sino en las estructuras clásicas de poder (partidos políticos, instituciones, etc.) u 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 pretensiones. 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”⁵⁰ de Robert Michels.

A esta inoperancia, hay que añadir la sensación de irrelevancia y frustración que puede sentir el ciudadano respecto a su acción. O como dice Cuesta: “*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*”⁵¹. Esto puede aplicarse no solo al veto de la Comisión sobre la admisión de la ICE a trámite y a la purga de propuestas originales que acaben cristalizando, sino que también puede hacerse extensiva al marco material de aplicación de la norma.

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 ICE⁵² y en la hipotética construcción de una conciencia europea transnacional. Sin embargo, el tratamiento por parte de los medios 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 ICEs no será generalizada sino que se ejercerá sobre aquellas que puedan atraer la atención de un público dado a la civilización del espectáculo⁵³. En consecuencia, la gran baza para la creación de un 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.

41

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 años⁵⁴. ¿Por qué esa reapreciación del sistema de representatividad directo? 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 defendiendo como la única vía de reforma profunda del sistema antes los continuos fracasos de las instituciones y de los partidos tradicionales. En mi opinión esta reapreciación ciudadana por un sistema no complementario sino alternativo a la democracia representativa es contingente, resultado de un contexto de crisis, de un discurso político obsoleto y carente de liderazgo, de unas disposiciones normativas anacrónicas y a veces dadas a la inseguridad jurídica, de experiencias civiles

exitosas (15M, 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, auguro que cuando pase la capea 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 presión y los medios de comunicación.

4. CONCLUSIONES

La ICE es un nuevo instrumento de democracia directa que, pese al objetivo de erigirse como un instrumento al servicio de los ciudadanos y complementar el quehacer político, no va a tener la repercusión esperada en el equilibrio de poderes reinante. Existen y he enumerado razones para que la ICE pueda constituirse como un elemento cuasi-revolucionario y que pueda llegar a replantear el mismísimo orden institucional de la UE mediante la penetración de la ciudadanía como un nuevo pilar, pero lo cierto es que no va a ser así.

42

Más allá de la idoneidad de un mecanismo como la ICE, existen razones para creer que la ICE quedará arrinconada como un instrumento de democracia directa más. Y aventuro que tras picos de relevancia mediática, la ICE será infrutilizada. Solo la persistencia de una crisis o un largo plazo podrían reconducir los argumentos esgrimidos, porque ni siquiera una futura normativa a medio plazo pueden garantizar una influencia real de la ICE en el sistema. Tal vez, un marco normativo mucho más flexible podría dar pie al cambio, pero existen dudas sobre si la CE, el Consejo, o siquiera el PE lo permitirían; en un contexto donde la voluntad política es determinante.

BIBLIOGRAFÍA

ARREGUI, J. (2012): *Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea*. Cuadernos Europeos de Deusto. No. 4, pp. 90-91.

BEETHAM, D. y LORD, C. (1998): *Legitimacy and the European Union*. Political theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship. Edited by Albert Weale and Michael Nentwich. ECOR Studies in European Political Sciences, pp.51.

BERAMENDI, V., ELLIS, A., KAUFMAN, B., KORNBLITH, M., LEDUC, L., MCGUIRE, P., SCHILLER, T. y SVENSSON, P. (2008): *Direct democracy*. The



International IDEA handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp.20

BILBAO, J. M. (2012): *La iniciativa ciudadana europea*, Cuadernos Europeos de Deusto.

BOUZA GARCÍA, L. (2009): “*Can segmented publics foster a general public sphere in the EU?*” An example from the consultation practices of the European Commission”, Observatorio (OBS).

BOUZA GARCIA, L. (2011): “*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. Bruges. Cahiers de recherche politique de Bruges. No. 24, February, pp. 26-35.

BOUZA GARCIA, L. (2010): “*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, pp. 85-106.

CUESTA-LÓPEZ, V. (2011): *A preliminary approach to the Regulation on European Citizen’s Initiative from Comparative Constitutional Law*, The European Citizen’s Initiative- A first assessment”. Workshop programme of the College of Europe. Bruges, No. 25, enero, pp. 6-22.

43

CUESTA LÓPEZ, V. (2008): *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Cizur Menor; Thomson-Civitas.

CUESTA LÓPEZ, V. (2008): Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional. Ed. Aranzadi, p p. 114-175.

ELÍAS MÉNDEZ, C. (2011): *La jurisdicción constitucional en los Estados miembros de la Unión Europea*. Revista de Derecho Constitucional Europeo, No. 16, diciembre, pp.17-52

HELD, D. (1992): *Modelos de Democracia*, Alianza Universidad, Madrid.

MICHELS, R (1991): *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu Ed. pp. 100-240

OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard Harvard University Press.

PERNICE, I. (2011): *El constitucionalismo multinivel en la Unión Europea*. Revista de Derecho Constitucional Europea. Año 9. No. 17. Enero-junio, pp. 639-671.

RICARD-NIHOUL, G. y VON SYDOW, G. (2010): *Des réformes institutionnelles à la politisation*. Le Brefs de Notre Europe. No.18.

SAURON, J. L. (2011): *The European Citizens' Initiative: not such a good idea?* Policy paper, European Issue No. 192, Foundation Robert Schuman, January.

STUART MILL, J. (2002) *Sobre la libertad*. Biblioteca Alianza Editorial. 30 aniversario. Alianza editorial, Madrid.

VARGAS LLOSA, M. (2012): *La civilización del espectáculo*. Alfaguara, Madrid, pp. 33-59.

REFERENCIAS

¹ Artículo 22 del Reglamento N°211/2011.

44

² BEETHAM D. y LORD C. (1998): *Legitimacy and the European Union*. Political theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship. Edited by Albert Weale and Michael Nentwich. ECOR Studies in European Political Sciences, pp. 51.

³ ARREGUI, J. (2012): *Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea*. Cuadernos Europeos de Deusto. No. 46, pp. 90.

⁴ ELÍAS MÉNDEZ, C. (2011): “La jurisdicción constitucional en los Estados miembros de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 16, pp. 17-52.

⁵ CUESTA LÓPEZ, V. (2008): Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional. Cizur Menor; Thomson-Civitas, pp. 29.

⁶ RICARD-NIHOUL, G. y VON SYDOW, G. (2010): *Des réformes institutionnelles à la politisation*. Le Brefs de Notre Europe, No18, pp.1

⁷ CUESTA, pp. 29.

⁸ HELD, D (1992):, *Modelos de Democracia*, Alianza Universidad, Madrid, pp. 312.

⁹ STUART MILL, J, *Sobre la libertad*. Traducción de Pablo de Azcárate. Biblioteca Alianza Editorial 30 aniversario. Alianza editorial, Madrid, España.

¹⁰ CUESTA-LÓPEZ, V., *A preliminary approach to the Regulation on European Citizen's Initiative from Comparative Constitutional Law*, The European Citizen's Initiative- A first assessment”. Workshop programme of the College of Europe. Bruges, 25 enero 2011.



- ¹¹ CUESTA LÓPEZ, V. *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Cizur Menor; Thomson-Civitas, 2008, pp. 28.
- ¹² Enrique Guerrero en la comisión de Asuntos Constitucionales. Bruselas, junio 2010 y octubre 2010.
- ¹³ El art. 6.2 del TUE prevé la Adhesión de la UE a la CEDH.
- ¹⁴ 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)). A7-0039/2012.
- ¹⁵ Informe Lamassoure 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)). A7-0039/2012.
- ¹⁶ CUESTA LÓPEZ, V. Idem p. 37.
- ¹⁷ OLSON, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard Economic Studies. 1971.
- ¹⁸ JEAN-LUC SAURON, *The European Citizens' Initiative: not such a good idea?*, policy paper, European Issue num 192, Fondation Robert Schuman. 31th January 2011, pp. 4
- ¹⁹ Estudio STOA pedido por la comisión AFCO presentado en comisión el 17 de junio de 2012.
- ²⁰ Debate de la sesión plenaria del jueves 18 de abril de 2013 en Estrasburgo.
- ²¹ Enrique Guerrero en la comisión de Asuntos Constitucionales. Bruselas, junio 2010 y octubre 2010.
- ²² BÁEZ, Isabel. *Tesis: un equilibrio institucional complejo y una Iniciativa Ciudadana Europea*. Apartado "ICE: perspectiva comparada".
- ²³ Coloquios con funcionarios de la CE.
- ²⁴ Entre 15.000 y 30.000 se estiman que hay en Bruselas. BBC news <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21083362>, 18 de enero de 2013.
- ²⁵ BOUZA GARCIA, L. Idem. p. 26.
- ²⁶ CLOSA, C. Idem p. 1053 referencia encontrada en «The European Citizens' Initiative- A first assessment », Programme of the College of Europe. Bruges, 25 January 2011.
- ²⁷ BILBAO UBILLOS, J. M., *La iniciativa ciudadana europea*, Cuadernos Europeos de Deusto, p. 53.
- ²⁸ BOUZA GARCIA, L. Idem. p. 9.
- ²⁹ CUESTA LÓPEZ, V. Idem. p. 175.
- ³⁰ CUESTA LÓPEZ, V. *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Ed. Aranzadi. 2008, pp. 114.

- ³¹ En la reunión de AFCO de 12 de Julio, el diputado alemán de los Verdes, Häfner, miembro al mismo tiempo de AFCO y PETI volvió a criticar la falta de medios.
- ³² Debate de la sesión plenaria del jueves 18 de abril de 2013 en Estrasburgo.
- ³³ Artículo 48 del Reglamento Europeo. Informes de propia iniciativa.
- ³⁴ 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.
- ³⁵ Comisión de Asuntos Constitucionales. Sesiones Bruselas y Estrasburgo en el periodo de 2010-2011.
- ³⁶ 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.
- ³⁷ 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.
- ³⁸ Documento de Trabajo sobre la propuesta de regulación del PE y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana. PE443.095v01-00.AFCO. 22.6.2010.
- ³⁹ PERNICE, Ingolf. *El constitucionalismo multinivel en la Unión Europea*. Revista de Derecho Constitucional Europea. Año 9. Núm. 17. Enero-junio/2012. Págs. 639-671. Gómez Sánchez, Y., *Constitucionalismo multinivel. Derechos fundamentales*, Sanz y Torres, Madrid, 2011.
- ⁴⁰ Propuesta legislativa de la CE. COM(2010)0119. 2010/0074 (COD) C7-0089/10. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana.
- ⁴¹ Bouza García, 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.
- ⁴² 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. Bruges, 2011. Cahiers de recherch e politique de Bruges. No 24/February, pp. 29.
- ⁴³ BOUZA GARCIA, L., Idem, pp. 35.
- ⁴⁴ DAHL, R., *On democracy*, ed. Yale University Press, New Haven, 1998.
- ⁴⁵ ARREGUI, J. Idem, pp. 91.
- ⁴⁶ 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%. Datos de Ga tane Ricard-Nihout et G ran con Sydow. *Des r formes institutionnelles   la politisation*. Les Brefs de Notre Europe, n 18. Octobre 2010, pp. 2.



- ⁴⁷ La referencia "culpar a la víctima" es de William Ryan en su clásico *Blaming the Victim*, una crítica de la obra de 1965 de Daniel Patrick Moynihan, *The Negro Family: The Case for National Action*. RYAN, William. *Blaming the Victim*. Vintage, 1976.
- ⁴⁸ La referencia "culpar a la víctima" es de William Ryan en su clásico *Blaming the Victim*, una crítica de la obra de 1965 de Daniel Patrick Moynihan, *The Negro Family: The Case for National Action*. RYAN, William. *Blaming the Victim*. Vintage, 1976.
- ⁴⁹ SARTORI, G. habla de la dificultad de la política en su entrevista sobre los resultados de las elecciones italianas. ABC, 3 de marzo de 2013. <http://www.abc.es/internacional/20130303/abc-italia-esta-abocada-nuevas-201303022138.html>.
- ⁵⁰ MICHELS, R. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 1911. 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", la idea básica es que toda organización se vuelve oligárquica.
- ⁵¹ CUESTA LOPEZ, V. *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Jurídicas. Departamento de Derecho Público. Área de Derecho Constitucional, pp. 21.
- ⁵² 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. Bruges, 2011. Cahiers de recherche politique de Bruges. No 24/February, pp. 31.
- ⁵³ VARGAS LLOSA, M. *La civilización del espectáculo*. Alfaguara. Madrid. 2012.
- ⁵⁴ BERAMENDI, V, ELIS, A. et alt. Direct democracy. *The International IDEA handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2008, pp. 20.

