

DOCUMENTOS DE TRABAJO

## LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: PROFUNDIZANDO EN LA DEMOCRACIA

Aitor Martínez Jiménez

www.fundacionideas.es

DT

02/2012

**Aitor Martínez Jiménez** es licenciado en Derecho por la Universidad de Cádiz y en Ciencias Políticas por la Universidad de Granada. Cursó varios posgrados: Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia, por la Escuela Diplomática; Máster en Ciencia Política y Derecho Constitucional, por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; así como Máster en Derecho de la Unión Europea y Máster en Política y Democracia, ambos por la UNED. En su experiencia profesional, destaca su trabajo en la Embajada de España en Asunción (Paraguay) y en algunos institutos de investigación vinculados al ámbito internacional, además de haber sido beneficiario de distintas becas de investigación. De igual forma, ejerce como abogado en relevantes casos de derechos humanos en la esfera internacional. Colabora con la Fundación Ideas.

#### Publicaciones de la Fundación Ideas para el Progreso

**Informes:** son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

**Documentos de Trabajo:** son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación refleja su posición.

**Documentos de Debate:** son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

**Documentos de Análisis Político:** Son documentos que marcan el posicionamiento político de la Fundación IDEAS en asuntos relevantes de la agenda política

**Colección Ideas de Progreso:** obras comerciales de gran difusión elaboradas por autores de referencia.

**Artículos de Análisis y Opinión:** son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS  
c/ Gobelos 31, 28023 Madrid  
Telf. +34 915 820 091  
Fax. +34 915 820 090  
[www.fundacionideas.es](http://www.fundacionideas.es)  
ISBN: 978-84-15386-21-6  
Depósito legal: M-39922-2012

## Abstract

Desde hace algunos años el modelo de construcción europea libra en sus entrañas una lucha entre los defensores de la cimentación de la organización en expresiones de legitimidad ciudadana y los partidarios de la clásica legitimidad de los Estados. La Constitución Europea supuso esfuerzos infructuosos en favor de la primera. Sin embargo, la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) que incorporaba fue rescatada en el actual Tratado de Lisboa.

La ICE faculta a los ciudadanos a proponer la adopción de una norma a la Comisión Europea, lo que supone una novedad en el entramado institucional y la producción normativa. De ahora en adelante, el “triángulo legislativo” de la UE va a contar con un cuarto actor, la ciudadanía, llamada a desempeñar un interesante papel.

## Siglas

CE	Comisión Europea
ICE	Iniciativa Ciudadana Europea
ILP	Iniciativa Legislativa Popular
INE	Instituto Nacional de Estadística
TUE	Tratado de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la UE
UE	Unión Europea

## Índice

1 El problema de la legitimidad.....	7
2. La ICE, de la Constitución Europea al Tratado de Lisboa .....	9
3. Regulación de la ICE .....	11
4. El futuro de la ICE en el sistema legislativo europeo .....	17
5. Conclusiones .....	21
Índice de gráficos y tablas.....	23
Referencias .....	25



## 1

## El problema de la legitimidad

A medida que la integración europea fue superando el enfoque exclusivamente económico, comenzó a replantearse la cuestión de la legitimidad. En un primer momento, los acuerdos puntuales en torno al carbón y el acero -con su posterior generalización a un mercado común, que se materializó finalmente en mercado interior- podían estar basados en unos Estados que aprobaban determinados tratados internacionales, de los que se derivaba una arquitectura institucional y un ordenamiento jurídico. Sin embargo, con el nacimiento de la senda de integración política, especialmente desde Maastricht en 1992, se comenzó a demandar un giro. Han sido muchas las voces que desde entonces han reclamado la necesidad de avanzar hacia esquemas de mayor legitimidad democrática a través de la participación ciudadana.

Este debate se ha observado en los dos órdenes legales comunitarios:

- En lo referente al derecho originario. Las comunidades europeas nacieron como una mera organización internacional de integración mercantil. Sus tratados constitutivos, derecho primario de la organización, se aprobaban a través de conferencias intergubernamentales y su posterior ratificación por los Estados atendiendo a su derecho interno. Toda esa construcción estatocéntrica tenía sentido en un principio. Pero posteriormente, con el nacimiento de la Unión Europea en 1992, el establecimiento de una ciudadanía europea y la apertura de una senda política de integración mediante pilares en materia de política interior y exterior, la lógica de funcionamiento puso de relieve una creciente falta de mecanismos basados en la soberanía popular y su expresión mediante referéndums para la aprobación de los tratados.
- Por lo que respecta al derecho derivado. Las instituciones comunitarias solo han incorporado la participación ciudadana en la elección directa del

Parlamento Europeo. A ello se ha unido una creciente desafección hacia los asuntos europeos, debido principalmente a la complejidad institucional y normativa que ha distanciado la política comunitaria del ciudadano medio.

Como respuesta a estas deficiencias, la Europa de los ciudadanos de Tindemans (1975), el Proyecto Spinelli (1984), el Informe Hermann de 1989 y los avances de Maastricht en 1992 consiguieron grandes avances que se materializaron en un *“ascenso progresivo del principio de legitimación popular”* (Escobar, 2006: 26). El ejemplo más significativo ha sido la elección desde 1979 del Parlamento Europeo por votación directa de los ciudadanos, para configurarlo como un verdadero órgano de representación. Además, con el tiempo, dejó de ser esa institución testimonial que ofrecía meros dictámenes, ya que, a través de las reformas de los tratados, ha ido ganando cada vez más poder legislativo mediante la codecisión con el Consejo, procedimiento ordinario tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales de 2009.

De esta forma, la mayoría de propuestas destinadas a potenciar la legitimidad ciudadana han ido encaminadas a establecer medidas de mayor participación ciudadana, dentro de un entorno jurídico e institucional más claro, que consiga aproximar las instituciones a los ciudadanos.

En diciembre de 2000 la Declaración relativa al futuro de Europa, con la que se cerraban las conclusiones del Tratado de Niza (Unión Europea, 2001), recogió *“la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a sus ciudadanos”*.

Solo un año después, en 2001, la UE aprobaba el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (Comisión Europea, 2001), donde alertaba que los *“ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las Instituciones y en los políticos, o simplemente no están interesados en ellos (...) Son muchos los que, frente a un sistema complejo cuyo funcionamiento apenas entienden, cada vez confían menos en su capacidad para realizar las políticas que ellos desean (...) Las Instituciones democráticas y los representantes públicos tanto a nivel nacional como europeo pueden y deben tratar de conectar Europa a sus ciudadanos”*.

La Constitución Europea estaba destinada a avanzar en la legitimidad del Derecho Originario por vía del ejercicio directo de la soberanía popular. Además, se recogió una figura dirigida a incrementar también la legitimidad ciudadana del Derecho Derivado, la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE).



## 2

# La ICE, de la Constitución Europea al Tratado de Lisboa

En 2002 nació la Convención sobre el Futuro de Europa, superando el formato de conferencias intergubernamentales, y abierta a la sociedad europea para su participación. Su finalidad era avanzar hacia la *“constitucionalización de un sistema basado en el federalismo supranacional”* (Mangas, 2008: 68).

Durante la elaboración de la Constitución Europea, la mayoría de los esfuerzos se centraron en la simbología, la clarificación jurídica del entramado institucional y normativo, y especialmente, en su aprobación mediante referéndum. Sin embargo, en los últimos momentos de estos debates, en Junio de 2003, apareció la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) como una herramienta adicional. Su objetivo era permitir a los ciudadanos participar directamente en la elaboración del ordenamiento comunitario.

Ninguna organización internacional antes había recogido una figura de estas características, típica de los esquemas políticos de Estados democráticos. Se trataba de una innovación institucional sin precedentes. Sin embargo, resultó eclipsada por el resto de medidas destinadas a cambiar la esencia de la UE. Los noes de Francia y Holanda acabaron con este revestimiento constitucional que hubiera situado a la UE en la senda confederal. Aun así, se consiguieron salvar algunos aspectos esenciales en el actual Tratado de Lisboa. Quedaron fuera la simbología, la simplificación de los procesos legislativos y los mayores avances. Sin embargo, la ICE se escapó de la poda y terminó en el artículo 11.4 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Si durante la gestación de la Constitución Europea no se prestó atención por la entidad y relevancia del proyecto, esta vez pasó inadvertida por los relevantes recortes que se hacían para desbloquear la situación con el Tratado de Lisboa.

El artículo 11.4 del TUE en su redacción del Tratado de Lisboa de diciembre de 2009 recoge que:

*“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 Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.*

De esta forma, la ICE como herramienta de participación permite que los ciudadanos europeos puedan solicitar a la Comisión que, como titular de la iniciativa legislativa, lleve a cabo una propuesta de adopción normativa al Consejo y/o el Parlamento Europeo<sup>1</sup>.

Entró en funcionamiento en abril de 2012, por lo que aún no se puede valorar su eficacia. Es, sin embargo, incuestionable el revestimiento de legitimidad que la figura otorga al ordenamiento de la UE, al contar con los ciudadanos como actores dentro del proceso legislativo. Además, la ICE puede traducirse en un incremento de participación en los asuntos europeos, contribuyendo a reducir la creciente desafección mediante una implicación más activa en el proceso de producción normativa. Este canal podría contribuir también a superar el excesivo desconocimiento que la ciudadanía muestra sobre el funcionamiento de las instituciones comunitarias. La ICE conllevará movimientos asociativos transnacionales, lo que facilitará procesos de socialización y aprendizaje de habilidades cívicas (Parry, *et al.*, 1992; Rosenston y Hansen, 1993; Verba, *et al.*, 1995).

---

<sup>1</sup> Dependiendo del ámbito competencial se tratará del procedimiento legislativo ordinario, donde colegislan entre el Consejo y el Parlamento Europeo, o de procedimientos legislativos especiales, donde en la práctica el Consejo es el único legislador (artículo 289 del Tratado de Funcionamiento de la UE).

## 3

## Regulación de la ICE

El Tratado de Lisboa regula la ICE como una herramienta atractiva, al imponer únicamente 1.000.000 de firmas para poder llevar a cabo una iniciativa legislativa. Esta cifra representa un 0,2% de la población, un umbral, en términos comparados con otras figuras homólogas, de los menos restrictivos (tabla 1), lo que la convierte en un potencial canal de participación.

**Tabla 1.** Porcentaje de firmas para una iniciativa legislativa ciudadana UE

País	Nº de firmas	Nº de habitantes*	Firmas aprox. (%)
Letonia	190.624	1.906.264	10,00
Eslovaquia	350.000	4.621.486	7,50
Lituania	50.000	3.048.417	1,60
España	<b>500.000</b>	<b>34.297.301</b>	<b>1,45</b>
Austria	100.000	7.063.125	1,40
Hungría	50.000	8.486.996	0,50
Rumanía	100.000	18.657.199	0,50
Portugal	35.000	9.015.268	0,30
Polonia	100.000	32.782.718	0,30
Holanda	40.000	13.982.326	0,20
Eslovenia	5.000	1.731.151	0,20
UE	<b>1.000.000</b>	<b>415.937.333</b>	<b>0,20</b>
Italia	50.000	52.576.888	0,10

\*Habitantes mayores de 18 años en todos los países, excepto Austria, mayores de 16 años. En España habitantes censados con derecho a voto.

Fuente: elaboración propia a partir de INE (2011) e Index Mundi (2011)

En efecto, en comparación con el resto de iniciativas legislativas ciudadanas reguladas por los diferentes Estados miembros, la ICE establece uno de los ratios de firmas más bajos, solo superado por Italia, mucho más asequible que lo establecido en España para la Iniciativa Legislativa Popular (ILP), tanto en el ámbito nacional como en cualquier comunidad autónoma (tabla 2).

**Tabla 2.** Número de firmas ILP España y comunidades autónomas

CC.AA.	Nº de firmas	Nº de habitantes*	Firmas aprox. (%)
Extremadura	45.241	887.091	5,10
La Rioja	6.000	231.921	2,60
Cantabria	10.000	469.694	2,15
País Vasco	30.000	1.722.390	1,75
Aragón	15.000	993.207	1,50
Navarra	7.000	470.399	1,50
<b>España</b>	<b>500.000</b>	<b>34.297.301</b>	<b>1,45</b>
Valencia	50.000	3.490.790	1,45
Baleares	10.000	715.192	1,40
Castilla la Mancha	20.000	1.549.980	1,30
Castilla y León	25.000	2.048.483	1,20
Andalucía	75.000	6.216.942	1,20
Madrid	50.000	4.468.530	1,10
Asturias	10.000	901.144	1,10
Murcia	10.000	980.124	1,00
Canarias	15.000	1.482.150	1,00
Cataluña	50.000	5.252.744	0,95
Galicia	15.000	2.306.940	0,65
<b>UE</b>	<b>1.000.000</b>	<b>415.937.333</b>	<b>0,20</b>

Fuente: elaboración propia a partir del INE (2011) e Index Mundi (2011)

Al margen de la sucinta regulación que hacía el Tratado de Lisboa, para el desarrollo de la ICE era necesario aprobar un futuro reglamento en el que se recogieran los detalles de su ejercicio. Por ello se elaboró un Libro Verde específico (Comisión Europea, 2009) donde se presentaban algunas cuestiones referentes al procedimiento y los requisitos que se debían establecer. Se realizaron consultas tanto a ciudadanos como a instituciones comunitarias al respecto, tal y como se recoge en su introducción: *“la finalidad del presente Libro Verde es recabar la opinión de todas las partes interesadas sobre las cuestiones clave que perfilarán el futuro reglamento”*.

Uno de los primeros objetivos consistía en conseguir que gozara de dimensión europea, incluyendo con ese fin un *“número significativo de Estados miembros”*, tal y como recogía el Tratado de Lisboa. La Comisión propuso en un primer momento que las firmas provinieran de un mínimo de nueve Estados, sobre la base de 1/3 del total, aunque finalmente se adoptó el criterio defendido por el Parlamento Europeo con solo siete Estados miembros, únicamente 1/4 parte. También sugería que el 1.000.000 de firmas se hiciera extensible a cada uno de los siete Estados

miembros de donde proviniera la iniciativa. La finalidad era “*garantizar la dimensión genuinamente europea*”, ya que, según argumentaba, “*iría en contra del espíritu del Tratado que una iniciativa pudiese ser presentada por un gran grupo de ciudadanos de un único Estado miembro y por tan solo un número meramente simbólico de ciudadanos procedentes de otros Estados miembros*”.

Al final, la demanda de la Comisión de hacerlo extensible de forma individualizada se aceptó, aunque mediante otro formato alternativo. Según el reglamento, el mínimo de firmas que se exige recoger en cada Estado equivale a su número de diputados en el Parlamento Europeo multiplicado por 750, como forma de buscar la mayor equidad entre los diferentes países (tabla 3).

**Tabla 3.** Número mínimo de firmas por Estado miembro

País	Nº mínimo de firmas	País	Nº mínimo de firmas
Alemania	72.000	Austria	14.250
Francia	55.500	Bulgaria	13.500
Reino Unido	54.750	Dinamarca	9.750
Italia	54.750	Finlandia	9.750
España	40.500	Eslovaquia	9.750
Polonia	38.250	Irlanda	9.000
Rumanía	24.750	Lituania	9.000
Holanda	19.500	Letonia	6.750
Portugal	16.500	Eslovenia	6.000
Grecia	16.500	Luxemburgo	4.500
Hungría	16.500	Malta	4.500
Rep. Checa	16.500	Chipre	4.500
Bélgica	16.500	Estonia	4.500
Suecia	15.000		

**Fuente:** elaboración propia a partir del Anexo 1 del Reglamento 211/2011 de desarrollo de la ICE (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2011).

Si bien todos los ciudadanos europeos tendrían derecho a presentar y apoyar una iniciativa, la Comisión recomendó que se aplicaran los mismos límites que para las elecciones al Parlamento Europeo. Por un lado, la edad para poder participar sería la vigente en cada Estado miembro (18 años en todos, excepto en Austria con 16). Por otro, se tendría en cuenta la residencia y no la nacionalidad. Ambos criterios fueron finalmente adoptados.

Pero el Libro Verde estuvo muy centrado, además de en los requisitos, en el procedimiento, puesto que hacerlo tedioso podría conducir al fracaso. Sobre la

admisión a trámite, no se planteó una de carácter automático. Se recogía la necesidad de que recayera en la Comisión la admisibilidad de las propuestas, aunque sin entrar a valorar el fondo y sin convertirlo en un acto de discrecionalidad. Por ello, el reglamento de desarrollo de la ICE terminó recogiendo de forma tasada que la Comisión rechazará aquellas propuestas que no respeten las normas de composición de los ciudadanos, estén fuera del ámbito de sus competencias, o sean manifiestamente abusivas o contrarias a los valores de la UE. Aun así, el reglamento ha estipulado en su artículo 4.3 la posibilidad de un recurso contra la Comisión por la inadmisión de una ICE, lo que demuestra la voluntad de que esta fase implique un mero filtro sobre la forma.

Otro aspecto que se trató fue el referente a la forma de la propuesta. Algunos países, como Austria, Italia, Polonia o España, exigían un proyecto articulado de ley. Sin embargo, la Comisión entendió que eso dificultaría enormemente la participación ciudadana, sobre todo teniendo en cuenta el elevado aspecto técnico de la legislación comunitaria. Por ello, apostó por que se exigiera únicamente, tal y como fue adoptado en el reglamento de desarrollo, una exposición clara del asunto, junto con los objetivos que se buscaban, lo que favorecía enormemente la presentación por cualquier ciudadano.

En torno al plazo para la recogida de las firmas, advirtiendo la disparidad existente entre los diversos países (algunos permitían un número de días, como Letonia con 30 y Eslovenia con 60, mientras otros, como España, recogían un máximo de nueve meses prorrogables por tres más). Finalmente, en el reglamento se establecieron 12 meses para la recogida de firmas desde que se admite formalmente la propuesta, lo que supone otro elemento de flexibilidad.

Otro de los puntos abordados fue el referente a los sujetos legitimados para llevar a cabo esa iniciativa. La Comisión Europea propuso que no hubiera ningún tipo de restricción tanto para ciudadanos como para organizaciones, haciendo para ello una analogía con el Derecho de Petición al Parlamento Europeo. Sin embargo, finalmente el Reglamento estableció que se tuviera que configurar un Comité de Ciudadanos de siete Estados miembros, cerrando así la posibilidad a las personas jurídicas. Se pretendía, de esa manera, frenar la utilización de la ICE por parte de los lobbies como forma de presionar a las instituciones para lograr sus objetivos. Además, el Reglamento ha recogido estrictas disposiciones sobre la transparencia y financiación de las iniciativas, para evitar que instrumentalicen a los ciudadanos.

Pero quizás lo más innovador fue que todas las propuestas se registraran en una página web de la Comisión, una vez fueran formalmente admitidas a trámite. En ella los promotores se identificarían y explicarían el contenido y los objetivos de la

ICE para que los ciudadanos pudieran suscribirla, no solo en papel, sino telemáticamente a través de firma electrónica. Sin embargo, se temía que el registro web de la iniciativa, una vez se acreditase que se adecuaba a las exigencias formales, pudiera hacer pensar que *“la Comisión ha admitido de algún modo las iniciativas propuestas basándose en razones distintas a las de mero procedimiento”*, tal y como advirtió en el Libro Verde.

En efecto, la Comisión afirmaba que esto conllevaba una enorme presión para ella, ya que para publicar la ICE solo debían cumplir unos requisitos de forma, sin que se evaluara el fondo y se comprometiera a aceptar su posterior presentación. Sin embargo, una vez superadas las firmas se podría entender que la Comisión estaba obligada a secundar la iniciativa y proponer su adopción. Sobre todo, teniendo en cuenta la dificultad de negarse a tramitar una ICE respaldada por la ciudadanía, después de un proceso público de recogida de firmas. Aun así, la Comisión propuso el registro y centralización telemático de las ICE y aceptó este procedimiento. Esto demuestra nuevamente su voluntad de promover una herramienta de participación ciudadana con potencial.

La Directiva 1999/93 CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 1999) había establecido un marco comunitario para la firma electrónica, obligando a los Estados miembros a adecuar su legislación para otorgarle la misma validez que a la manuscrita<sup>2</sup>. Desde entonces, algunos países han regulado el uso de la firma electrónica, más allá incluso de los trámites administrativos, estableciendo los requisitos para su utilización en el ámbito de sus iniciativas legislativas populares. Mientras, otros todavía no han dictado normas específicas. De esta forma, como no se pretendía imponer obligaciones onerosas a los Estados, pero tampoco la coexistencia de una multitud de formatos distintos, finalmente el Reglamento de desarrollo dictó unas disposiciones básicas que los Estados debían seguir.

Así, en la web de la Comisión donde se centralizan las ICE, los ciudadanos pueden reflejar los enlaces a los sitios online de recogidas de apoyos mediante firmas electrónicas avalados por cada país según su legislación nacional. Con ese fin, se ha establecido un software genérico de código abierto, que incorpora las características técnicas y de seguridad necesarias, válido en todos los países<sup>3</sup>. Esto

<sup>2</sup> Para dar cumplimiento a la Directiva España adoptó la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, por la que se introducía la firma electrónica, completada posteriormente por la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.

<sup>3</sup> El software de la Comisión puede ser descargado en la página oficial de la Comisión Europea. En línea: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/software?lg=es>

conllevará un impulso donde estas medidas todavía no se habían implementado de forma clara, como en el caso de España<sup>4</sup>.

Finalmente, para cumplir con el mandato de desarrollo del artículo 11.4 del Tratado de Lisboa, la Comisión presentó por procedimiento legislativo ordinario el actual Reglamento 211/2011 sobre la Iniciativa Ciudadana (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2011), donde se recogieron todas las cuestiones planteadas anteriormente en el Libro Verde. Los requisitos quedaron finalmente de la siguiente manera: todos los ciudadanos europeos, mayores de edad, están legitimados para, mediante la recogida de 1.000.000 de firmas en un número significativo de Estados miembros (1/4 del total, siete países, con unas firmas mínimas en cada uno), y constituyendo un Comité de un mínimo de siete personas que actúen como enlace con las instituciones, presentar una proposición de acto legislativo a la Comisión Europea.

Por su parte, el novedoso formato de recogida telemática de ICE en la web de la Comisión fue adoptado mediante otro Reglamento posterior de ejecución 1179/2011 por el que se establecen las especificaciones técnicas para desarrollar las propuestas (Comisión Europea, 2011) y se permite llevar a cabo las firmas de forma electrónica.

---

<sup>4</sup> España incorporó la posibilidad de firmar electrónicamente las ILP en 2006, reformando para ello la Ley Orgánica de la Iniciativa Legislativa Popular de 1984 (LOILP). Sin embargo, se limitó a señalar en el artículo 7 que *“Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente”*. El resto de la ordenación del procedimiento sigue estando centrado en el formato de pliegos de papel. Pero en 2009 la ILP sobre el Tránsito Seguro diseñó un sistema online de recogida de firmas electrónicas que fue avalado por el órgano competente, la Junta Electoral Central. Desde entonces han proliferado los portales de ese tipo, pero sin una clara regulación al respecto. De esta forma, los avances de la ICE, en torno a la centralización de las iniciativas en la web y el desarrollo del software genérico, ayudarán a España a avanzar hacia formas telemáticas reguladas por el Estado de presentación y suscripción de iniciativas legislativas populares.



## 4

# El futuro de la ICE en el sistema legislativo europeo

La Comisión ha terminado por configurar una fórmula de participación ciudadana atractiva y de fácil acceso, menos restrictiva que la regulada por cualquiera de sus Estados miembros. ¿Por qué ha demostrado tanto interés en potenciar la ICE durante el desarrollo reglamentario? ¿Qué beneficios le produce el establecimiento de esos requisitos favorables a su uso?

En primer lugar, es preciso tener en cuenta la particularidad del proceso de adopción de normas en la UE, que descansa en un “triángulo legislativo” donde, con distinto peso, interactúan tres instituciones: Consejo, Comisión y Parlamento Europeo (Alonso García, 2007:54). La Comisión ostenta el monopolio de la iniciativa legislativa en defensa del interés supranacional. Su posición es tremendamente particular. Es la institución motor de la construcción europea. Sin embargo, no goza de gran legitimidad, al ser un órgano de carácter técnico.

Por su parte, el Consejo refleja el interés de los Estados y atiende a una dinámica intergubernamental de funcionamiento. Mientras, el Parlamento Europeo representa a la población europea bajo premisas ideológicas. Ambos disponen de capacidad de adopción de normas, en exclusividad por parte del Consejo o con la participación del Parlamento Europeo, dependiendo del procedimiento establecido para cada materia.

El papel de la Comisión es el más difícil dentro de este sistema institucional. Es el responsable de arrancar la maquinaria legislativa proponiendo normas, pero siempre atendiendo al interés general de la UE. Sin embargo, goza de menos representatividad que el Consejo (Gobiernos) y el Parlamento Europeo (ciudadanos). Por ello, su visión supranacional suele chocar con la “razón de Estado” representada en el Consejo.

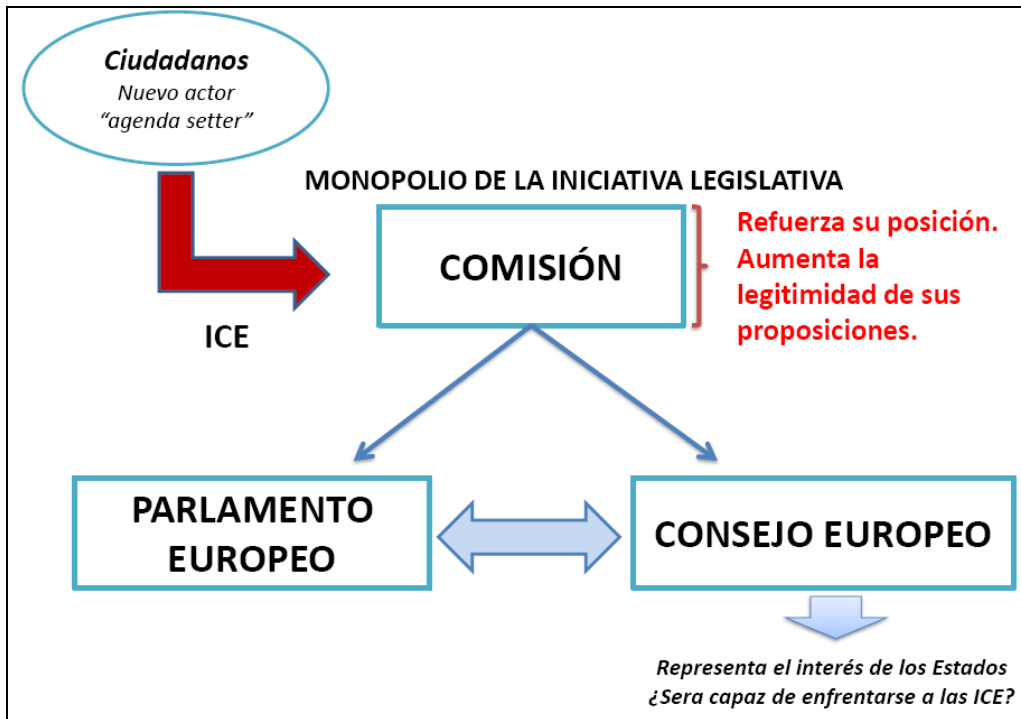
Dentro de la batalla que se juega en esta *“dialéctica entre los intereses comunitarios y los intereses nacionales”*, el Consejo *“en cuanto a su poder normativo, ha superado al resto del conjunto institucional”*, algo que ha sucedido, curiosamente, *“de forma paralela al desprestigio de la Comisión”* (Mangas, 2008:109). El Consejo ha conseguido autoridad para negarle cualquier iniciativa, sin que por ello tenga ninguna repercusión.

De ahí el interés de la Comisión en potenciar la ICE, ya que, probablemente, haya visto en esta figura una forma idónea de ganar legitimidad en su batalla con el Consejo, reforzando su posición dentro del *“triángulo legislativo”*. Sus propuestas podrán en muchas ocasiones ir respaldadas del apoyo de millones de ciudadanos europeos. Ya no procederán de un grupo de tecnócratas, sino que contarán con el aval del titular de la soberanía, los ciudadanos europeos. De esta forma, el Consejo tendrá dificultad para hacer oídos sordos a los proyectos normativos que le presente la Comisión y provengan de la ICE, ya que, al haber sido previamente publicitados en su web, y con la facilidad de ser firmados electrónicamente, probablemente lleven aparejados una multitud de firmas ciudadanas, superándose previsiblemente incluso el umbral del millón de ciudadanos. Así, la Comisión trasladará estratégicamente toda la presión ciudadana a un Consejo al que le será difícil omitir un reclamo ciudadano mayoritario.

En términos formales la Comisión sigue teniendo el monopolio de la iniciativa legislativa en el sistema de producción de normas, aunque el particular formato de publicación de las ICE en la web y posterior firma, *“de facto”* vinculará en gran medida a la Comisión con las propuestas ciudadanas, como ella misma reconoció. Por ello, podemos hablar de la irrupción de un *“cuarto actor”* en el triángulo legislativo (gráfico 1), los ciudadanos, que desde ahora va a jugar un importante papel de *“agenda setter”*, participando activamente en la política europea. Su inmersión en el procedimiento legislativo va a suponer un cambio estructural, porque conllevará un nuevo juego de interacciones.

Hasta el momento, desde su entrada en funcionamiento el pasado 1 de abril de este 2012, se han presentado nada menos que 22 ICE, una media de casi tres iniciativas por mes, de las cuales 15 fueron admitidas a trámite y están en proceso de recogida de firmas (aunque una de ellas fue retirada por sus promotores, por lo que son 14 las que están recogiendo firmas), mientras que solo siete han sido denegadas (tabla 4). De esta forma, podemos afirmar que la figura ha comenzado con fuerza su andadura, por lo que previsiblemente en un corto periodo de tiempo, especialmente, cuando algunas de ellas se materialicen, irrumpa con fuerza en el entramado de producción normativa de la Unión.

**Gráfico 1.** Triángulo legislativo en la UE



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, todavía quedan algunas preguntas abiertas en torno a la ICE, que deberán ser solventadas mediante la práctica y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con motivo de los recursos que se planteen. Por ejemplo, aún se desconoce si se podrán solicitar iniciativas para la reforma de los Tratados, o si se podrá utilizar como base habilitante el artículo 352 del TFUE<sup>5</sup> para abordar cualquier ámbito de actuación. Ambas posibilidades la convertirían en una herramienta muy poderosa, al no contar con límite competencial alguno.

Está por ver si conseguirá esa masiva participación que ayude a superar la desafección y desapego hacia la política europea, propiciando, a su vez, acercar el entramado institucional y legislativo a los ciudadanos. De igual forma, se podrá observar si logra reforzar el papel de la Comisión en el triángulo legislativo, limitando la capacidad del Consejo de rechazar propuestas que cuenten con respaldo masivo

<sup>5</sup> Se trata de las denominadas "competencias implícitas", cuando "en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo" (art 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). De esta forma, este artículo habilita a la UE a arrogarse cualquier competencia, aunque no figure expresamente en los tratados, eludiendo así el principio de atribución de competencias y produciendo una "vis expansiva" competencial de la UE prácticamente sin límites.

**Tabla 4.** Iniciativas Ciudadanas Europeas presentadas (mayo-noviembre 2012)

Fecha	Nombre	Estado
19/11/2012	Kündigung Personenfreizügigkeit Schweiz	Abierta
13/11/2012	30 km/h - por unas calles habitables!	Abierta
05/10/2012	Iniciativa Europea a favor del Pluralismo en los Medios de Comunicación	Abierta
01/10/2012	End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights	Abierta
06/09/2012	<b>Création d'une Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire</b>	<b>Denegada</b>
06/09/2012	<b>One million signitures for "A Europe of Solidarity"</b>	<b>Denegada</b>
06/09/2012	<b>Unconditional Basic Income</b>	<b>Denegada</b>
27/08/2012	Central public online collection platform for the European Citizen Initiative	Abierta
08/08/2012	Central public online collection platform for the European Citizen Initiative	Abierta
19/07/2012	<b>Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión</b>	<b>Denegada</b>
16/07/2012	Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs	Abierta
16/07/2012	Educación Europea de alta calidad para todos	Abierta
22/06/2012	Stop Vivisection	Abierta
30/05/2012	<b>Recommend singing the European Anthem in Esperanto</b>	<b>Denegada</b>
30/05/2012	<b>My voice against nuclear power</b>	<b>Denegada</b>
30/05/2012	<b>Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva</b>	<b>Denegada</b>
11/05/2012	Let me vote	Abierta
11/05/2012	Uno de nosotros	Abierta
10/05/2012	<b>Directiva Europea sobre el Bienestar de las Vacas Lecheras</b>	<b>Retirada</b>
10/05/2012	El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!	Abierta
10/05/2012	Single Communication Tariff Act	Abierta
09/05/2012	Fraternité 2020 - Movilidad. Progreso. Europa.	Abierta
<b>Total: 22</b>	<b>14 aceptadas y en proceso de firma; 7 denegadas y 1 aceptada, pero retirada</b>	

Fuente: elaboración propia

En todo caso, resulta evidente que, aunque hasta el momento no se ha prestado mucha atención a esta figura, retratada como mera curiosidad o simple anécdota en los recientes avances europeos, nos encontramos ante una herramienta que puede estar destinada a alterar el juego institucional de la UE. A partir de ahora los ciudadanos podrán convertirse en un interesante actor dentro del corazón comunitario.

## 5 Conclusiones

La ICE es un mecanismo de participación ciudadana en el sistema institucional consistente en trasladar a la Comisión una propuesta para que se adopte una determinada norma dentro de las competencias comunitarias. Esta figura fue introducida en la nonata Constitución Europea, aunque pasó desapercibida dentro de aquel vasto proyecto. Poco después del fracaso constitucional, durante la gestación del actual Tratado de Lisboa, la ICE se recogió en su articulado, también de forma inadvertida.

Una regulación restrictiva en su reglamento de desarrollo podría haberla limitado en exceso e hipotecar su futuro. Sin embargo, la Comisión ha buscado convertir la ICE en una vía asequible para la participación, a través de los requisitos y el procedimiento establecido para su uso. La Comisión persigue reforzar así su posición en el “triángulo legislativo”, al contar tales propuestas con el respaldo directo de los ciudadanos.

De esta forma, aunque la ICE acaba de comenzar su andadura, puede estar destinada a jugar un papel relevante en la construcción comunitaria en los siguientes aspectos:

- Aportando mayor legitimidad a un entramado institucional y normativo marcadamente estatocéntrico, permitiendo la participación directa de la ciudadanía como cuarto actor.
- Consiguiendo una mayor implicación de los ciudadanos europeos en los asuntos comunitarios, ayudando a superar la problemática desafección que se observa hacia la política europea.
- Aumentando el conocimiento sobre las instituciones y mecanismos de funcionamiento comunitarios mediante este proceso.

- Creando capital asociativo transnacional entre los europeos y rompiendo con las barreras nacionales para poder materializar las propuestas.

## Índice de gráficos y tablas

Gráfico 1. Triángulo legislativo en la UE .....	19
Tabla 1. Porcentaje de firmas para una iniciativa legislativa ciudadana UE .....	11
Tabla 2. Número de firmas ILP España y comunidades autónomas .....	12
Tabla 3. Número mínimo de firmas por Estado miembro .....	13
Tabla 4. Iniciativas Ciudadanas Europeas presentadas (mayo-noviembre 2012) ....	19





## Referencias

Alonso García, R. (2007). *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Pamplona: Thomson Civitas.

Comisión Europea (2001). *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Documento disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001\\_0428es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf) (Fecha de acceso: 02 de noviembre de 2012).

Comisión Europea (2009). *Libro Verde de la Iniciativa Ciudadana Europea*. Documento disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:Es:PDF> (Fecha de acceso: 02 de noviembre de 2012).

Reglamento de ejecución (UE) nº 1179/2011, de 17 de noviembre de 2011 por el que se establecen especificaciones técnicas para sistemas de recogida a través de páginas web, de conformidad con el Reglamento (UE) nº 2011/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana (2011).

Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (1984).

Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica (2003).

Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (2007).

Escobar, C. (2006). *Instituciones de derecho comunitario*. Valencia: Tiran Lo Blanch.

Index Mundi (2011). Country Facts. Europe. Documento disponible en: <http://www.indexmundi.com/europe.html> (Fecha de acceso: 02 de noviembre de 2012).

Instituto Nacional de Estadística (2011). Oficina del Censo Electoral Documento disponible en:

[http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=Page&cid=1254735788988&p=1254735788988&pagename=CensoElectoral%2FINELayout](http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=Page&cid=1254735788988&p=1254735788988&pagename=CensoElectoral%2FINELayout) (Fecha de acceso: 02 de noviembre de 2012).

Mangas, M. (2008). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Technos.

Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 1999 por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica (1999).

Reglamento (UE) Nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana (2011).

Parry, G., *et al.* (1992). *Political Participation and Democracy in Britain*. Melbourne: Cambridge University Press.

Rosenston, J. y Hansen, J. M. (1993). *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. Londres: Longman.

Spinelli, A. (1984). *Draft Treaty Establishing the European Union* Documento disponible en: <http://www.spinellisfootsteps.info/treaty/> (Fecha de acceso: 02 de noviembre de 2012).

Tindemans, L. (1975). *Report on the European Unión*. Documento disponible en: <http://proxy2.psoe.es/cgi-bin/patience.cgi?id=fbf739de-8309-4622-a3e7-11edddabc3e5> (Fecha de acceso: 02 de noviembre de 2012).

Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (2001).

Verba, S., *et al.* (1995). *Voice and Equality*. Londres: Harvard University Press.

## Documentos de trabajo publicados

1/2009. ¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas? Antonio Estella y Ksenija Pavlovic

2/2009. ¿Por qué es necesario limitar las retribuciones de los ejecutivos? Recomendaciones para el caso de España. Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela

3/2009. El Tratado de Lisboa. Valores progresistas, gobernanza económica y presidencia española de la Unión Europea. Daniel Sarmiento

4/2010. Por la diversidad, contra la discriminación. La igualdad de trato en España: hechos, garantías, perspectivas. Fernando Rey Martínez y David Giménez Glück (coordinadores)

5/2010. Los actuales retos y la nueva agenda de la socialdemocracia. Ludolfo Paramio, Irene Ramos Vielba, José Andrés Torres Mora e Ignacio Urquizu

6/2010. Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas. Eva Campos

7/2010. La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo. Asunción Candela, Carlos Mulas-Granados, Gustavo Nombela

8/2010. Ideas para la creación de "ATILA" (Área Transatlántica de Integración para la Libertad Ampliada). Antonio Estella, Alicia Cebada, Claudia Martínez

1/2011. Mujer y economía sostenible: balance y perspectivas. Reyes Maroto, Asunción Candela y Carlos Mulas-Granados

2/2011. *Cloud computing*: retos y oportunidades. David Cierco y Johannes von Stritzky

3/2011. Gobierno abierto: alcance e implicaciones. Ana Corojan y Eva Campos

4/2011. Avances del gobierno económico en la Unión Europea. Antonio Estella, Claudia Martínez y Rafael Fernández

1/2012. La biomasa en España: una fuente de energía renovable con gran futuro. Emilio Cerdá Tena







Aitor Martínez Jiménez

**LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: PROFUNDIZANDO  
EN LA DEMOCRACIA**