

# La iniciativa ciudadana europea: Aproximación histórica y conceptual

Carlos María Bru Purón



Derecho Público

LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: APROXIMACIÓN  
HISTÓRICA Y CONCEPTUAL  
[ANÁLISIS DEL REGLAMENTO (UE) 2019/788]

## CONSEJO ASESOR DE LA COLECCIÓN DE DERECHO PÚBLICO

Directora

**Yolanda Gómez Sánchez**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Eugeni Gay Montalvo**, Abogado.

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

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

**Emilio Jiménez Aparicio**, Abogado.

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

**Fernando Martín Díz**, Profesor Titular de Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca.

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

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

**Miguel Recuerda Girela**, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada.

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

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

**Lorenzo Martín-Retortillo Baquer**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense.

**LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA:  
APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y CONCEPTUAL  
[Análisis del Reglamento (UE) 2019/788]**

---

CARLOS MARÍA BRU PURÓN



---

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO  
MADRID, 2022

Primera edición: abril de 2022



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

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

La AEBOE no se solidariza con las opiniones sostenidas por los autores de los originales publicados.

© Carlos María Bru Purón.  
© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

<https://cpage.mpr.gob.es>

NIPO AEBOE papel: 090-22-085-6  
NIPO AEBOE PDF: 090-22-087-7  
NIPO AEBOE ePUB: 090-22-086-1  
ISBN: 978-84-340-2817-3  
Depósito legal: M-11387-2022

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

*A los y las colaboradores en los sucesivos despachos notariales,  
Congreso de los Diputados, Parlamento Europeo, Movimiento Europeo,  
UNICEF, OCU y secretaría particular, a quienes tanto debo.*

# ÍNDICE

	Páginas
PRÓLOGO, de <i>Joaquín Almunia Amann</i> .....	17
I. INTRODUCCIÓN. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: NOCIÓN, CARACTERES Y MODALIDADES .....	25
1. DIRECTA .....	25
2. SEMIDIRECTA .....	33
2.1 Consulta. Voto emitido para dar a conocer el parecer mayoritario del electorado acerca de una determinada decisión o propuesta gubernamental .....	33
2.1.1 No vinculante .....	34
2.1.1.1 A nivel local y estatal .....	36
2.1.1.2 A nivel comunitario europeo. Inciso sobre Gobernanza, sobre CoFoE y <i>Tomorrow's Europe</i> .....	39
2.1.2 Vinculante.....	49
2.2 Referéndum.....	54
2.3 Plebiscito .....	59
2.4 Iniciativa Legislativa Popular.....	59
2.4.1 No vincularidad de resultado.....	60
2.4.2 Vincularidad interna .....	61
2.4.3 Monográfica. Inciso acerca de la ILP en el proceso de Constitución Europea.....	61
2.4.4 Deliberativa .....	64

	Páginas
2.4.4.1 Consideraciones previas.....	64
2.4.4.2 Objeciones a la autenticidad deliberativa.....	68
2.4.4.3 Conclusión provisional .....	70
2.4.5 Delegatoria .....	72
2.4.6 Propositiva.....	72
2.4.7 Empoderante .....	73
2.4.8 Integradora .....	77
2.4.9 Practicable en red .....	79
II. INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES EN DERECHO COMPARADO .....	83
1. EN TÉRMINOS GENERALES .....	83
2. A NIVEL ESTATAL .....	86
2.1 CONTINENTE AMERICANO .....	86
2.1.1 Estados Unidos .....	86
2.1.2 Estado Asociado de Puerto Rico .....	89
2.1.3 Canadá .....	89
2.1.4 México .....	89
2.1.5 Argentina .....	91
2.1.6 Colombia .....	92
2.1.7 Ecuador .....	93
2.1.8 Perú .....	93
2.1.9 Costa Rica .....	94
2.1.10 Uruguay .....	94
2.1.11 Brasil .....	94
2.1.12 Bolivia .....	95
2.1.13 Honduras .....	95
2.1.14 Guatemala .....	95
2.1.15 Panamá .....	96
2.1.16 Paraguay .....	96
2.2 OCEANÍA .....	96
2.2.1 Australia .....	96
2.2.2 Nueva Zelanda .....	97
2.2.3 Islas Marshall .....	97
2.2.4 Micronesia .....	97
2.2.5 Nueva Caledonia .....	97
2.3 ASIA .....	98
2.3.1 República Popular China .....	98



	Páginas
2.3.2 Taiwán .....	98
2.3.3 Hong Kong .....	98
2.3.4 Filipinas.....	99
2.3.5 Japón .....	99
2.3.6 Corea del Sur, India, Pakistán, Nepal, Mongolia, Tailandia. Birmania, Corea del Norte .....	99
2.4 MEDIO ORIENTE .....	99
2.4.1 Israel .....	99
2.4.2 Líbano .....	100
2.4.3 Armenia, Azerbaiyán .....	100
2.4.4 Georgia .....	100
2.4.5 Turquía .....	101
2.4.6 Reino Hachemita de Jordania .....	101
2.5 ÁFRICA.....	101
2.5.1 República Sudafricana .....	102
2.5.2 Madagascar .....	102
2.5.3 Liberia .....	103
2.5.4 Kenia .....	103
2.5.5 Marruecos.....	103
2.5.6 República de Mali .....	103
2.5.7 Mozambique .....	104
2.5.8 República de Túnez .....	104
2.5.9 Argelia .....	104
2.6 CONTINENTE EUROPEO.....	105
2.6.1 Estados no integrados en la Unión Europea .....	105
2.6.1.1 Confederación Helvética .....	105
2.6.1.2 Liechtenstein .....	108
2.6.1.3 San Marino .....	108
2.6.1.4 Noruega .....	109
2.6.1.5 Ex Yugoslavia .....	109
2.6.1.6 Serbia .....	110
2.6.1.7 Montenegro .....	111
2.6.1.8 Bosnia-Herzegovina .....	111
2.6.1.9 Albania .....	111
2.6.1.10 Macedonia del Norte .....	112
2.6.1.11 Moldavia .....	112
2.6.1.12 Islandia .....	112
2.6.1.13 Reino Unido .....	114

	Páginas
2.6.2 Estados Miembros de la Unión Europea.....	115
2.6.2.1 Bélgica .....	115
2.6.2.2 República Federal Alemana .....	116
2.6.2.3 Francia .....	116
2.6.2.4 Italia .....	117
2.6.2.5 Luxemburgo .....	117
2.6.2.6 Países Bajos .....	117
2.6.2.7 Irlanda .....	117
2.6.2.8 Dinamarca .....	118
2.6.2.9 Grecia.....	118
2.6.2.10 Portugal .....	118
2.6.2.11 Austria .....	118
2.6.2.12 Finlandia .....	119
2.6.2.13 Suecia .....	119
2.6.2.14 Chequia .....	119
2.6.2.15 Chipre .....	119
2.6.2.16 Eslovaquia .....	119
2.6.2.17 Eslovenia .....	120
2.6.2.18 Estonia .....	120
2.6.2.19 Letonia .....	120
2.6.2.20 Lituania .....	120
2.6.2.21 Polonia .....	121
2.6.2.22 Hungría .....	121
2.6.2.23 Malta .....	121
2.6.2.24 Rumanía .....	121
2.6.2.25 Bulgaria.....	122
2.6.2.26 Croacia .....	122
2.6.2.27 España.....	122
III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN EL MARCO DEL PROCESO INTEGRADOR EUROPEO .....	127
1. CONSIDERACIONES PREVIAS.....	127
2. DESARROLLO DEL PROCESO DEL RECONOCIMIENTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR HASTA SU ACCESO COMO INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA .....	127
2.1 Antecedentes .....	128
2.2 El proceso en la Comunidad Europea (CE) hoy Unión Europea (UE).....	137
2.2.1 Parlamento Europeo .....	141
2.2.2 Conferencias intergubernamentales .....	144
2.2.3 Carta de Derechos fundamentales de la UE.....	145

	Páginas
2.2.4 Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea .....	147
2.2.5 Declaración de Laeken .....	149
2.2.6 Convención sobre el Futuro de Europa .....	150
<b>IV. LA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA EN LA NORMATIVA COMUNITARIA .....</b>	<b>155</b>
1. DERECHO PRIMARIO .....	155
2. DESARROLLO LEGISLATIVO .....	159
2.1 Libro Verde de la Comisión .....	160
2.2 Resolución del Parlamento Europeo (7 de mayo de 2009) .....	161
2.3 Reglamento 2011/211 de 16 de febrero de 2011 .....	162
2.4 Propuestas de modificación al Reglamento 2011/211 .....	163
2.4.1 Órganos consultivos de la UE .....	163
2.4.2 Resolución del Parlamento Europeo de 28 de octubre de 2015 .....	164
2.4.3 Respuestas de la Comisión a las críticas, consejos y propuestas .....	165
2.4.4 Otras fechas clave hasta el Reglamento de 2019 .....	166
<b>V. EXAMEN DEL REGLAMENTO 2019/788 DE 17 DE ABRIL .....</b>	<b>167</b>
1. REQUISITOS .....	167
1.1 De contenido en cuanto al ámbito competencial UE .....	167
1.1.1 Antecedentes.....	167
1.1.2 Derecho vigente.....	167
1.2 En cuanto al fondo de la ICE en sí.....	170
1.2.1 Antecedentes.....	170
1.2.2 Derecho vigente.....	170
1.3 Edad mínima .....	172
1.3.1 Antecedentes.....	172
1.3.2 Derecho vigente.....	173
1.4 Requisitos en cuanto al número mínimo de Estados de proce- dencia, de firmas y de firmas por cada Estado.....	174
1.4.1 Número mínimo de firmas .....	174
1.4.1.1 Antecedentes .....	174

	Páginas
1.4.1.2 Derecho vigente .....	175
1.4.2 Número mínimo de Estados de que han de proceder las firmas de apoyo .....	175
1.4.2.1 Antecedente .....	175
1.4.2.2 Derecho vigente .....	176
1.4.3 Número de firmas por Estado.....	177
1.4.3.1 Antecedentes .....	177
1.4.3.2 Derecho vigente .....	179
1.4.3.3 Crítica .....	181
1.4.3.4 Propuesta de solución .....	187
1.5 Transparencia .....	190
1.5.1 Antecedentes .....	190
1.5.2 Derecho vigente .....	191
2. REQUISITOS PROCEDIMENTALES. ....	191
2.1 Requisitos aplicables a la recogida, verificación y autentifica- ción de firmas.....	191
2.2 Plazo.....	193
2.3 Privacidad.....	194
2.4 Responsabilidad.....	195
3. FORMA Y REDACCIÓN.....	196
3.1 Antecedentes .....	197
3.2 Derecho vigente .....	198
4. PROCEDIMIENTO DE RECOGIDA DE DECLARACIONES DE APOYO .....	201
4.1 Antecedentes .....	201
4.2 Derecho vigente .....	201
4.3 Comentario.....	203
5. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO Y OBLIGACIONES SUBSI- GUIENTES DE LOS ORGANIZADORES Y COMISIÓN (REGULACIÓN INTEGRADA POR LOS ARTÍCULOS 6, 13, 14 Y 15 DEL REGLAMENTO 2019/788).....	204
5.1 Textos legales .....	204
5.2 Comentarios .....	207

	Páginas
	<hr/>
6. SOLUCIONES DE FUTURO .....	210
7. POLÍTICA INFORMATIVA RESPECTO A LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA.....	212
VI. ELENCO DE INICIATIVAS CIUDADANAS EUROPEAS POPU- LARES FORMULADAS HASTA LA FECHA Y RESPECTIVO DESTINO .....	213
1. ABIERTAS.....	213
2. CERRADAS .....	214
3. OBSOLETAS .....	214
3.1 Retiradas .....	214
3.2 Apoyo insuficiente .....	215
4. DENEGADAS .....	217
5. ATENDIDAS .....	220
VII. NUEVAS INICIATIVAS CIUDADANAS EUROPEAS .....	225
VIII. CARÁCTER DE LA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA CIUDA- DANA EUROPEA .....	229
IX. CONCLUSIONES .....	237
BIBLIOGRAFÍA .....	241
EPÍLOGO, de <i>Francisco Aldecoa Luzárraga</i> .....	249

## PRÓLOGO

La vida pública de Carlos María Bru ha estado caracterizada desde su juventud por sus firmes convicciones democráticas y su pasión por el proceso de integración europea, apoyadas en su condición de excelente jurista. Su trayectoria profesional y política nunca se ha desviado de esa ruta, desde los tiempos de la Asociación Española de Cooperación Europea hasta su participación en el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, desde su presencia en el contubernio de Múnich hasta su labor como Diputado en el Congreso y como miembro del Parlamento Europeo. En todo momento, Carlos ha sido coherente en la defensa activa de esos principios, desde su juventud hasta la actualidad.

A sus noventa y cinco años, Carlos vuelve de nuevo a darnos cumplida cuenta de su calidad intelectual y de su profundo conocimiento del ordenamiento jurídico-constitucional comunitario con este interesantísimo trabajo sobre la «Iniciativa Ciudadana Europea», denominación oficial que ha recibido el derecho de los ciudadanos europeos a la participación (arts. 10 y 11 del Tratado de la Unión Europea, y art. 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) a través de iniciativas legislativas populares.

Este libro puede ser considerado una continuación, tres décadas después, de su magnífica obra sobre «La ciudadanía europea» (Ed. Sistema, 1994). En aquel momento histórico la integración europea avanzaba a pasos de gigante, gracias a la ambiciosa respuesta dada ante los cambios provocados por la reunificación alemana y el final de la división en bloques generada durante la guerra fría. El Tratado de Maastricht (1992) creó la Unión Europea, que vino a sustituir a la Comunidad Europea original. Gracias a él se abrieron las puertas a la ciudadanía europea, como complemento y profundización de las respectivas ciudadanía nacionales, y se sentaron las bases jurídicas y políticas

para el lanzamiento de la Unión Económica y Monetaria, en cuyo seno se crearía a finales de esa década la moneda única, el euro.

En torno al cambio de siglo, el debate sobre el futuro de Europa y de su proceso de integración estuvo caracterizado por una visión optimista y por la firme voluntad de progresar en la integración. El número de democracias al otro lado de la hasta entonces frontera oriental europea aumentó de forma rápida como consecuencia de la caída del Muro de Berlín y el final del comunismo, mediante procesos de transición cuya conclusión permitió la implantación de sistemas homologables a los de los países de la Europa occidental. La economía de mercado se convirtió en el único modelo a seguir, ante el descalabro de su hasta entonces supuesta alternativa. Gracias a su capacidad de atracción por la exitosa combinación de ambas transformaciones, la UE lograría en muy poco tiempo duplicar el número de sus miembros, abriendo sus puertas, en 1995, 2004, 2007 y 2013, a países que hasta entonces se habían mantenido al margen del proceso de integración, muchos de ellos obligados por no cumplir con los requisitos políticos y económicos de los llamados «criterios de Copenhague».

La derrota de los totalitarismos y la desaparición de los sistemas dictatoriales no agotaba, sin embargo, el debate sobre la calidad de las democracias europeas, incluida la de la propia UE. Más bien proporcionaba una buena oportunidad para su profundización, y el reconocimiento de la ciudadanía europea debía servir de ayuda en esa tarea. Para los ciudadanos de los nuevos países miembros, los derechos de ciudadanía garantizados por su pertenencia a la Unión les permitirían consolidar cuanto antes los conquistados al aprobarse sus respectivas constituciones. Pero también en los demás países se recibía con satisfacción el respaldo europeo para reafirmar y ampliar los derechos ya existentes. Que el funcionamiento de la UE desde el punto de vista democrático no fuese plenamente satisfactorio no era una novedad. Tampoco hoy son un secreto las carencias y disfunciones que existen en las democracias europeas más consolidadas. Ninguna democracia es perfecta. Y como dijo Willy Brandt, «los problemas de la democracia se resuelven con más democracia».

Los términos de las reflexiones sobre el funcionamiento de las democracias, incluidos los que afectan al de la propia UE, han evolucionado mucho desde la última década del pasado siglo. El debate sobre un presunto «déficit democrático» de la UE, al hilo de la singular arquitectura institucional prevista en los Tratados, viene de muy atrás y no ha dejado nunca de estar sobre la mesa, aunque a mi modo de ver los argumentos utilizados por quienes defienden esa posición a rajatabla nunca han sido convincentes, y en muchos casos se han sustentado en premisas falsas.

Pero en la actualidad, la democracia representativa muestra síntomas de estar atravesando una crisis. Y no solo, ni particularmente, a escala de la UE. La preocupación por analizar las causas de esa crisis y sus posibles soluciones tiene una dimensión global. Desde Europa la crisis se percibe con total claridad en algunos de sus países miembros, pero también se manifiesta, con características ajustadas a cada situación, en otros miembros de la UE y, por supuesto, en muchos lugares más allá de nuestras fronteras.

Uno de los síntomas de esa crisis son los populismos que están proliferando dentro y fuera de Europa, sobre todo a raíz de la crisis económica de hace una década. Bajo esa denominación genérica se manifiestan modelos y planteamientos políticos muy diversos, que no siempre ponen en riesgo los valores y las reglas básicas de la democracia. Pero en muchos casos los populismos tienden al menos a limitar su vigencia, y llegan en ocasiones a desnaturalizar su esencia. En el seno de la UE, los casos de Polonia y Hungría son los más preocupantes, aunque no los únicos. Los cuatro años del mandato de Trump en la Casa Blanca han sido muy dañinos a este respecto, tanto para el sistema político norteamericano como por la aparición o el crecimiento de sus imitadores y seguidores en otras partes del mundo. La democracia estadounidense ha podido resistir el embate con el triunfo de Biden, pero ahora le toca ayudar a reparar, recuperando el liderazgo perdido, los estragos causados en su país y fuera de sus fronteras. El Brasil de Bolsonaro presenta serios riesgos de involución, que también se aprecian en otros países de Latinoamérica, que aun conservando sus sistemas democráticos lo hacen en condiciones difíciles. Putin y Erdogan son claros ejemplos de liderazgo autócrata, y ambos buscan aumentar sus áreas de influencia. En fin, el modelo chino sirve de inspiración a otros líderes, que intentan la repetición del éxito económico, apoyados en un poder estatal cada vez más autoritario bajo la presidencia de Xi Jinping.

En Europa, los actuales problemas de la democracia se asocian con las dos crisis económicas consecutivas que venimos sufriendo desde 2008 –primero la financiera y ahora la pandemia– que han contribuido a erosionar la confianza de muchos ciudadanos en sus instituciones democráticas y en sus legítimos representantes, situándola lejos de los altos niveles alcanzados a finales del pasado siglo. Del optimismo de entonces hemos pasado a una sensación bastante extendida de incertidumbre y desconfianza. Ello afecta a la percepción que tienen los ciudadanos respecto de las instituciones de la UE, pero también a la que muchos expresan en relación con las de sus países miembros, tanto a escala nacional como, con diferente intensidad, a escala regional o local.

Las causas de esa desconfianza son múltiples. El impacto de la globalización sobre sectores importantes de la industria de los países más avanzados,



junto a las profundas transformaciones generadas por los cambios tecnológicos alimentan una creciente brecha de desigualdad y una sensación de inseguridad entre los trabajadores y las clases medias, que se ha visto ampliada como consecuencia de las crisis. Los gobiernos de muchos países, como sabemos bien por nuestra propia experiencia en el sur de Europa, se han visto impotentes para corregir el deterioro de la cohesión social y enderezar la marcha de la economía de manera sostenible. Las expectativas sobre el futuro se han visto muy afectadas. Si el proyecto europeo había dibujado un horizonte de esperanza y de progreso, en los últimos años empezó a verse por algunos sectores como una amenaza.

Solo desde la aprobación del «Next Generation EU», en julio de 2020, se está empezando a recuperar la confianza de que la UE pueda encabezar durante los próximos años una respuesta eficaz para frenar esa evolución. Hasta ese momento, la UE había mostrado una lentitud exasperante para abordar soluciones a los problemas sufridos por millones de ciudadanos, que lamentaban la casi inexistente sensibilidad hacia los problemas sociales, además de una gran ineficacia a la hora de desplegar una acción común en sus relaciones exteriores. La fractura social y económica entre el Norte y el Sur del espacio europeo se ha unido a la deriva antidemocrática y ultranacionalista de países como Polonia y Hungría, manifestada tanto en su falta de respeto al principio de separación de poderes y al pluralismo informativo como en su negativa a acordar una respuesta común ante los flujos de inmigración irregular y el ejercicio de los derechos de asilo y refugio. La extrema dificultad para aplicar las previsiones del Tratado de la Unión, y más en concreto de su artículo 7, obstaculiza una respuesta contundente para poner coto a esos comportamientos.

Junto al reconocimiento de la existencia de dificultades objetivas para la adopción de decisiones en la UE cuando rige el requisito de la unanimidad, una opinión muy extendida pone también el acento en la carencia de liderazgo de muchos de los máximos responsables políticos comunitarios y nacionales. Una parte no desdeñable de los jefes de Estado y de Gobierno de los 27 acuden a las reuniones del Consejo Europeo más preocupados por la defensa a ultranza de sus intereses nacionales que por su contribución al interés común del conjunto de la UE. Se trata de una apreciación que tiene fundamento, sobre todo si comparamos a un buen número de los líderes actuales con quienes fueron sus predecesores hace treinta o cuarenta años: Delors, Mitterrand, Kohl, González.

En descargo de los líderes actuales, no cabe ignorar el hecho de que hoy en día el ejercicio de la representación política se convierte muchas veces en

una tarea extraordinariamente difícil, dada la complejidad de los desafíos y el carácter global o al menos supranacional de muchos de ellos. Mientras que algunos gobiernos, quizás ignorando el profundo sentido europeísta de sus electores, tratan de seguir apegados a un concepto rígido y ya superado de soberanía nacional, se resisten a compartir elementos de esa soberanía junto con sus socios de la UE. A su vez, los populismos en Europa mantienen opiniones euroescépticas, cuando no claramente antieuropeas, para acompañar sus mensajes demagógicos, que se retroalimentan con el simplismo de muchas de las informaciones que ofrecen los medios o que circulan por las redes sociales.

La búsqueda de soluciones para enfrentar la crisis por la que atraviesan nuestras democracias parlamentarias nos obliga a reflexionar sobre la manera de mejorar los sistemas y mecanismos de representación. Lo cual pasa, desde luego, por repensar el papel, las funciones y la organización de los partidos políticos, que sin ninguna duda siguen siendo una pieza esencial e insustituible de la democracia representativa. Los partidos son los responsables de elaborar los programas que se presentan a la consideración de los electores y de diseñar las políticas capaces de que se cumplan sus compromisos. La difuminación de los espacios políticos tradicionales, con la superación de las viejas ideologías que caracterizaron a la segunda mitad del pasado siglo, les obliga a un proceso de renovación de sus análisis y planteamientos, que nadie puede llevar a cabo sustituyendo su papel, pero que ellos deben lograr abriéndose a la sociedad. También les corresponde la selección del personal político, poniendo mucho cuidado en eliminar barreras a la participación de los ciudadanos que desean jugar un papel activo en la vida política, y también estableciendo los controles adecuados para evitar que entren en la vida pública corruptos y desaprensivos. Los partidos, en suma, deben mediar entre los representantes políticos y quienes han confiado en ellos, en diálogo continuo con la sociedad civil. Son responsables de mejorar los canales de comunicación de arriba a bajo, y de abajo a arriba.

Pero en la sociedad de la información, con la proliferación de medios de comunicación analógicos y digitales, y la existencia de una multiplicidad de redes sociales, los partidos no pueden aspirar a monopolizar prácticamente ninguna de esas funciones. Ni deben establecer «zonas exclusivas» en las que ejercer su poder sin transparencia ni mecanismos de control. La «partitocracia» no es admisible. Entre otras muchas razones, porque la incompetencia «relativa» de muchos representantes políticos a ojos de muchos de sus representados, en sociedades con niveles de formación cada vez más elevados, con conciencia crítica, y con fuentes de información plurales y abundantes, el intento de abusar de su poder puede generar rechazos que se extienden al propio sistema democrático.

De ahí que asistamos cada vez más a intentos de complementar el papel de los partidos y de las instituciones representativas, mediante el apoyo de mecanismos de democracia deliberativa y participativa, incluidos mecanismos de democracia cuasi-directa, como es el caso de la «Iniciativa Ciudadana Europea» (ICE). Estos mecanismos reguladores de la iniciativa legislativa popular existen por supuesto en muchas democracias a escala nacional, no solo en la UE. El trabajo de Carlos Bru sobre la ICE disecciona de forma rigurosa, los orígenes la situación actual, su evolución a través de sucesivas iniciativas legislativas y debates parlamentarios de los ciudadanos europeos de ese instrumento, y su posterior desarrollo a través del Reglamento UE 2019/788.

La lectura de esta obra es sumamente esclarecedora sobre la relación entre las instituciones y procedimientos de la democracia representativa y el que corresponde a lo que el denomina democracia «cuasi-directa». También establece las diferencias conceptuales entre esos términos y otros como la democracia directa, los plebiscitos y los referendos. Carlos María Bru conoce el tema a la perfección, no en vano viene trabajando sobre él al menos desde sus tiempos de parlamentario europeo. En la UE, la ICE es un instrumento necesario, a mi juicio aún más que en las democracias nacionales. Entre otras razones, para cubrir la enorme distancia que existe, a los ojos de mucha gente, entre ese conglomerado institucional muchas veces ininteligible que en términos coloquiales solemos llamar «Bruselas» y los ciudadanos europeos, una mayoría de los cuales comprenden la necesidad de profundizar el proceso de integración, pero ven con recelo la complejidad de los mecanismos de toma de decisiones. En unos momentos en los que la salud y la fortaleza de nuestras democracias atraviesa por dificultades, y en los que la confianza en las instituciones nacionales y europeas no alcanza los niveles que todos deseáramos, resulta extraordinariamente oportuno indagar, como hace nuestro autor, sobre la utilidad de instrumentos como la ICE, e investigar con rigor la manera en la que ese instrumento, con las mejoras que él describe, puede ayudar a mejorar las posibilidades de participación de los ciudadanos en el proceso de construcción europea. Y con ella, a elevar la calidad de nuestra democracia.

En el momento en que escribo estas líneas, la Conferencia sobre el futuro de Europa acaba de empezar a andar. Durante doce meses, miles de ciudadanos, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, centros de reflexión y de análisis,... van a debatir qué se puede hacer para que las instituciones de la UE dispongan de una visión clara sobre las prioridades y la relevancia de su acción, entiendan las aspiraciones y preocupaciones de los europeos a la hora de perfilar esa visión, y funcionen de forma más eficaz. La profundización de la democracia en el seno de la UE, la transparencia de sus instituciones y la

cercanía entre estas y los ciudadanos debe ser uno de los ejes principales de ese gran diálogo europeo. Sin duda, libros como este contribuirán a iluminar y enriquecer esos debates, y a proporcionar a sus lectores un conocimiento y una información de gran valor.

JOAQUÍN ALMUNIA AMANN  
*Ex Ministro y ex Vicepresidente  
de la Comisión Europea*

*Madrid, 28 de febrero de 2022*

## I. INTRODUCCIÓN. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: NOCIÓN, CARACTERES Y MODALIDADES

Define el Profesor Aguilar de Luque la Democracia Participativa como «aquel régimen jurídico en que la adopción de decisiones de interés general para la comunidad corresponde a la totalidad de los ciudadanos, que se pronuncian respecto a ellas de modo personal e individualizado»<sup>1</sup>.

Por supuesto que esa «totalidad» –mejor llamémosla «grupo»– no está reñida con la individualización. Según una frase atribuida al novelista H. G. Wells, «las orquestas no significan el fin de los violines».

Demos, pues, de entrada el Visto Bueno a tal modalidad democrática, pero apresurémonos en deslindar su significado. A ese objeto, conviene afrontar de entrada un problema terminológico a resolver: en la distinción «Democracia participativa vs. Democracia Representativa», la doctrina suele identificar aquélla con la «directa». No es así, como veremos a continuación.

### 1. DIRECTA

La «directa», ese tipo –innegable, pero no único– de democracia, en el que se simultanean voto y toma de decisión, es la propia de ámbitos cerrados, estén o no a su vez dotados tales votantes de algún mandato externo

En la sociedad civil la «directa» es habitual, propia de Asambleas cerradas. Desde su manifestación espontánea en círculos cerrados, abocados a

---

<sup>1</sup> Transcrito por el Prof. F. Astarloa, «La iniciativa legislativa popular en España», Rev. *Teoría y realidad constitucional*, n.º 10-11 (2002), pág. 274.

tomar decisiones «desde ya» –y su muestra literaria nos la dio Herman Melville cuando en la nave los tripulantes optaron, por unanimidad, alancear la ballena a riesgo de naufragar<sup>2</sup>– a las habituales y jurídicamente reguladas muestras en el seno de dicha sociedad civil; con un orden del día preciso y comprensivo de «puntos» a decidir, su práctica discurre día a día en los ámbitos tanto lucrativos (sociedades mercantiles) como desprovistos de tal fin (organizaciones no gubernamentales, comités directivos de organizaciones políticas).

Y opera asimismo en todo órgano político que en sus distintos niveles –desde un cabildo municipal a la Asamblea de las Naciones Unidas, pasando por toda suerte de cámaras legislativas– vota una decisión inserta en el ámbito de sus competencias y con exclusiva referencia a sus propios estatuto jurídico y funcionamiento práctico. Ya que si sus decisiones derivan de las personas, individuales o jurídicas a quienes representan, destinatarios de tal decisionismo, estamos en el campo habitual de la democracia representativa.

Así pues, la denominada directa consiste en un comportamiento humano por cuya virtud (o cuyo vicio), un colectivo completo, no seleccionado previamente, decide por sí: bien para sí, bien *ad extra*. Pero en lo que toca a ese decisionismo interno operante *ad extra*, capaz de vincular –sin mandato genérico o concreto– al sujeto ajeno y superior, escasas son las ocasiones en que podemos contemplarlo en la órbita democrática real. (Sí en la literaria: baste recordar, entre otras figuraciones, la elaborada por el escritor Robert Musil, esa «Acción Paralela» en que nobles, militares y hasta advenedizos deliberan, intrigan y concluyen proposiciones que, en el imaginado Reino de Kakania –en realidad el Imperio austrohúngaro previo a la Gran Guerra– implicarán a la Autoridad con la fuerza de la razón o más bien con la razón de la fuerza<sup>3</sup>). He ahí la proximidad entre sedicente «democracia directa» y conspiración: esta última, antidemocrática, lamentablemente frecuente en la historia universal, queda excluida de este trabajo).

Volviendo a la modalidad de participación democrática, puede ser voluntaria –y de esta modalidad se ocupará parte del presente trabajo– o forzosa, establecida para aquellos escasos supuestos en que son los poderes públicos quienes requieren del ciudadano determine por sí y a través de su voto la toma de decisión para la que ha sido requerido. Ejemplo clásico sería el del «Jurado», existente en numerosos sistemas jurisdiccionales, preferentemente en su vertiente penal, y por cuya virtud los miembros convocados por sorteo a ese

---

<sup>2</sup> Vide MELVILLE, H., «Moby Dick», 1986, págs. 210 y sgtes.

<sup>3</sup> Vide MUSIL, R., 1980, tomos II, pág 360, y III, págs. 458 y sgtes.

efecto, han de resolver mediante su voto, bien tan solo la determinación de los hechos probados (caso de España), bien asimismo su calificación jurídica e inclusive su penalidad (como ocurre en varios de los Estados de los Unidos de Norteamérica<sup>4</sup>).

Pero a nosotros nos interesa aquí la Participación Voluntaria, la que, bien iniciada *per se*, bien invitada por los estamentos públicos, es expresión de su omnímoda libertad decisoria.

Para su examen, aún sucinto, es imprescindible, una cierta ojeada hacia atrás.

Históricamente, la concepción de la democracia como capacidad de decisión que los ciudadanos de a pie han de atribuirse a sí mismos, radica –nadie lo duda– en Atenas; baste como ejemplo la aseveración de Tucídides cuando pone en boca de Pericles (495-429 a. C.) aquello de «nuestra constitución (cumplimenta) un patrón (por el que) toda administración favorece a los más en lugar de a los menos; por eso es conocida como democracia» y «donde cada ciudadano puede desarrollar de manera autónoma su persona»<sup>5</sup>. ¿Y a donde –hay que preguntarse– llevaría esta tan optimista premonición?: Por supuesto, a uno y siguientes conatos que alimentaron la historia de aquella ciudad, quizá desconocidos hasta el Pericles que el narrador homenajea. Pero, a su vez, manifiestos en logros parciales cuando no alicortos.

¿Se puede estar con el pluri-historiador Toynbee, cuando adoctrina que «una serie de desarrollos constitucionales ocurridos entre la edad de Solón y la de Pericles (convirtieron en) insignificante el papel de la *tyrannis* en la historia ateniense»?<sup>6</sup> ¿Aconteció –como se plantea hoy su compatriota Mary Beard<sup>7</sup>– «el prodigio de una producción artística arcaica combinada con una democracia griega arcaica»?

Veamos: como nos recuerda Norman Davies, la muestra palpable y, a su vez, origen señero del intento democrático heleno radicó en aquel «*boulé*» o Consejo de los 500 atenienses –y eso sí, siempre que se tratase de varones y libres–. Tales «*beulets*» –originariamente procedentes de las catorce «*demes*» o parroquias, más tarde extendido su ámbito a todo el territorio metropolitano– por su sola titularidad de «conductores» serían capaces de imponerse a

<sup>4</sup> Vide Constitución Española, arts. 125; Ley Orgánica 5/1995 de 22 de mayo; Circular 4/1995, de 29 de diciembre, e Instrucción 1/1997, de 6 de octubre, sobre el Tribunal del Jurado; YAÑEZ VELASCO, R., 2014, y más puntualmente, DAMIÁN MORENO, Juan, «¡Dios bendiga a los jurados!» en diario *El País*, 23/01/2020.

<sup>5</sup> Vide TUCÍDIDES, *Encyclopædia Britannica INC*, Universidad de Chicago *The Great Books*, 1952, Tomo VI, página 396 (traducción propia, como las que sigan procedentes de lengua inglesa); y CARDONA, J. A., 1916, pág. 53.

<sup>6</sup> TOYNBEE, A. J., 1970, págs. 434 y sgte.

<sup>7</sup> BEARD, Mary, 2019, pág. 76.

los 50.000 integrantes de la superior *ekklesia* y a los Magistrados en aquellos asuntos en que tomaban partido, mediante criterios de «equidad» prevalentes sobre la ley vigente y que, por ese motivo, pasaban a ser ley<sup>8</sup>. Paralelamente, en el importante campo de los litigios particulares, el cuerpo de jurados fue de origen electivo y de hecho remunerado en compensación a su prestación ciudadana<sup>9</sup>.

Pero, volviendo al poder legislativo, téngase en cuenta que la elección del *boulé* se debía en gran parte al sorteo, y que la provisionalidad de su mandato dificultaba una eficaz rendición de cuentas ante el *demos*. Un *demos* –tengamos en cuenta– cuya ambición radica en mantener y hacer suyo el turno de sucesión a cada bianual *buleut*, pero que mientras tanto es incapaz de hacer leyes por sí. Ello agravado –como nos recuerdan otros historiadores<sup>10</sup>– por la existencia de un *strategos autocrator* exento de responsabilidades, así como por la subsistencia de una población esclava que excede en número al de quienes –no ha de negarse– con las reformas de Pericles se acercaron a la condición de ciudadanos. Pero «ciudadanos» –como constata Chester G. Starr– a su vez producto de una selección excluyente, ya que de los probablemente 300.000 residentes en Atenas, tan solo 43.000 eran capaces de decidir, y esto en teoría, porque de hecho no pasaban de 6.000 los constituyentes de la *ekklesia*<sup>11</sup>. De aquí que, como nos hace ver Grimberg<sup>12</sup>, resultasen escasos los esfuerzos de Clístenes hacia un electorado no tribal.

Todos estos mecanismos, a veces triquiñuelas, significaron un intento pero no un logro de la democracia directa. Como dice Loewenstein, «el fracaso de la experiencia griega con la democracia directa ha servido para no alentar intentos posteriores»<sup>13</sup>

Si damos un salto geográfico y en el tiempo, obligado es recordar –con diversos autores<sup>14</sup>– el «*alping*» o «*althing*» islandés, nacido en el 940 (d. C.), cuyas decisiones tomadas en asambleas al aire libre eran de eficacia inmediata, fuesen de orden jurisdiccional o normativo. Su característica radica en que la Ley, y asimismo la ejecución de ella, son determinadas por un grupo de notables territoriales, «*godi*», quienes reunidos anualmente en dicho Parlamento

---

<sup>8</sup> Vide DAVIES, N. 1998, págs. 129 y 130.

<sup>9</sup> Vide CARDONA, J. A., 1916, pág. 68.

<sup>10</sup> Vide al efecto CHÂTELET, F., y MAIRET, G., 1989, págs. 104 y sgte.

<sup>11</sup> Vide STARR, C. G., 1974, pág. 334.

<sup>12</sup> GRIMBERG, C., 1962, pág. 108.

<sup>13</sup> Vide LOEWENSTEIN, K.; 1970, pág. 96

<sup>14</sup> Vide WILSON, D. M, en *Talbot Rice & others*, 1988, pág. 357; BYLOCK, J. I., 1990. Asimismo, Friedman, David, «*Private creation and enforcement of Law: a historical case*», <http://www.daviddfriedman.com/Academic/Iceland/Iceland.html>



(*lögretta*) radicado en Thingvellir, crean tal norma y desde ya la aplican, no solo para los casos concretos que se les sometió, sino para los venideros de igual o parecida índole. En este sentido, como considera David Friedman<sup>15</sup>, la particularidad del *althing* radica en que la resolución de juicios concretos llevada a cabo en su seno es capaz, no solo de permitir ejecución privada, sino de constituirse en ley. Pero si se tiene en cuenta que esa ejecución depende de factores económicos y que a su vez el «legislador» ha ocupado su escaño mediante subasta al mejor postor, el precedente islandés no parece servir sino como entretenida recreación de un modelo insular (¡cómo no!) y oligárquico.

Y pasados otros dos siglos, cabe referirse a la función de las Cortes de León que dieron respuesta a la un tanto retórica oferta de Alfonso IX a las nacidas del Decreto IV (1188), a cuyo tenor y literalmente en la lengua latina –con errores– entonces utilizada y fácilmente inteligible, «*Promissi etiam, quod non faciam guerram, vel pacem, vel placitum. Nisi cum concilio episcoporum, nobilium, et bonorum hominum, per quorum consilium debeo regi.*»<sup>16</sup>.

Ese consejo que –como han demostrado los historiadores J. M. Pérez Prendes y J. Valdeón<sup>17</sup>– venía a ser aprovechado por dicho y sucesivos monarcas para legislar a su solo arbitrio. De aquí como, según aseveró Oliveira Martins<sup>18</sup>, «se equivocaría quien supusiere que fueron algo semejante a nuestros modernos parlamentos». Y parece ser –según el criterio común de Vicens Vives<sup>19</sup>, Anselmo Carretero<sup>20</sup>, González de Cortázar<sup>21</sup>, Fletcher<sup>22</sup> y otros– que las Cortes de Aragón, nacidas en 1166, estuvieron dotadas de un mayor vigor «pactista» entre la exigencia popular y respectiva asunción por los sucesivos Condes de Barcelona.

Y tras casi otra centuria después (15 de junio de 1215, Runnymede, Inglaterra), tuvo lugar la proclamación de la Carta Magna que aquel país se dio, y cuya Cláusula 14 convierte una decisión interna de 25 Lores en «consentimiento general» (es decir, ley a la que han de atenerse Juan sin Tierra y sucesores), añadiendo que «para obtener el consentimiento general al establecimiento de un auxilio (...) haremos convocar individualmente y por carta y (los

<sup>15</sup> Vide FRIEDMAN, *op. cit.*

<sup>16</sup> Vide «*Decreta que dominus Aldefonsus Rex (...)*» obtenido en el Códice de la Biblioteca Nacional D. 50, «*Leges Gotorum*» (...); he de agradecer al jurista Julio Baquero Gutiérrez la aportación de un facsímil de tal documento.

<sup>17</sup> VALDEÓN, J. con cita de Prendes, J. M., 1983, pág. 73.

<sup>18</sup> OLIVEIRA MARTINS, J. P. de, 1972, pág. 214.

<sup>19</sup> VICENS VIVES, J., 1970, pág. 97.

<sup>20</sup> CARRETERO JIMÉNEZ, A., 1980, pág. 54.

<sup>21</sup> GARCÍA DE CORTÁZAR, F., y GONZÁLEZ VESGA, J. M., 1994, pág. 190.

<sup>22</sup> FLETCHER, R., en Carr, R., & otros, 2001, pág. 89.

convocados) se reúnan en día y lugar determinados (para que) el negocio se trate con arreglo a lo que acuerdan los presentes» (obispos, abades, Lores, etc.). Como se ve, se exigía unanimidad en convocatoria y en resultados, todo ello al cien por cien. Indudablemente, preveía una modalidad de auto-decisión por parte de un colectivo –¿nacido del pueblo?– capaz de imponerse al hasta entonces reconocido legislador, el Rey. En ese sentido, cabe decir que, tanto León como Runnymede, inauguraban una era, no de democracia, sí de oligocracia directa.

Pero la vigencia de la Carta Magna duró poco más de dos meses, Juan I consiguió del Papa Inocencio III una repulsa acompañada de amenazas de excomunión que significó la derogación de hecho, pasivamente acatada por quien la había propugnado, el arzobispo de Canterbury, y los famosos Veinticinco que la protagonizaron. Un nuevo intento de decisionismo autóctono, aun cuando oligárquico, fracasado<sup>23</sup>.

Habían de transcurrir más siglos para despojar o, cuando menos, reducir el monopolio normativo británico en manos del *Monarch* (palabra suficientemente expresiva). Y como nos hace ver el Profesor Sabine –a quien sigo en este punto<sup>24</sup>– en Inglaterra poco significó la Reforma protestante en pro de la reducción del poder regio, más bien lo reforzó: el calvinismo inglés, tras algunos titubeos doctrinales (congregacionistas, erastianos, Sir Thomas Smith y Francis Bacon), desembocó en el siglo XVII en la más firme defensa –irónicamente nacida del realismo individualista, cuando no egoísta, *hobbesiano*– del poder de la Corona.

Y habrían de darse contemporáneas y penosas situaciones de desnivel social para que, a mediados de ese siglo, irrumpiesen movimientos como los de los «*levellers*» (niveladores) y «*diggers*» (cavadores). (Por cierto, estos últimos igualitarios en lo social y –obligado es resaltarlo– también en género: baste reseñar aquella consigna de que «nadie debe ser señor ni terrateniente sobre los demás, la tierra es libre para que todo hijo e hija de la humanidad viva libremente de ella»<sup>25</sup>, y la exigencia por parte de su mentor, G. Winstanley en su monografía *The Law of Freedom*<sup>26</sup>, de que «cada hombre y cada mujer debe ejercer su total libertad para casarse con quien quiera»).

Y tanto *levellers* como *diggers* fueron capaces de hacer desembocar la situación en una revolución como la dirigida por Cromwell desde 1649, que instauró una República de once años de duración y que, tras la Restauración

---

<sup>23</sup> Vide CHURCH, S. D. & others 1999, págs. 29 y sgte.

<sup>24</sup> Vide SABINE, G. H., 2012, págs. 338 y sgtes.

<sup>25</sup> Tomado de SABINE, *op. cit.*, pág. 379.

<sup>26</sup> Vide en [https:// isj.-org-uk/a-common-treasure-for-all](https://isj.-org-uk/a-common-treasure-for-all).

monárquica y, basándose en el por todos asumido *Agreement of de Peopel*, garantizó para siempre en aquel país un régimen parlamentario que algún autor como G. E. Aylmer tacha de oligárquico<sup>27</sup>.

En efecto, habida cuenta que el *Large Parliament* nacido del *Mágnam Consilium* inglés estuvo constituido por todos los Pares del Reino, y no cabía considerar «pueblo» estrato alguno inferior a ellos, cabe entender que el *Bill of Rights* aprobado por los mismos y asumido el 13 de febrero de 1689 por Guillermo de Orange en sus intentos de ser Rey, es el producto de una asamblea autoconstituida (que tan ficticia como cínicamente, dicese integrar nada menos que «todos los estamentos del Reino»).

En todo caso, los logros de ambos eventos acaban en sí mismos: como nos recuerda el Profesor Bobbio, el pueblo (?) obtuvo favores (económicos como la sobriedad en las multas, pseudopolíticos cómo la promesa de convocar frecuentemente un Parlamento a su vez distante de aquel, etc.), pero de ningún modo se dio un compromiso que garantizase la participación conjunta de dicho pueblo y la Corona en el decisionismo. Se trata siempre de concesiones por parte del sujeto que detenta la soberanía<sup>28</sup>.

También Loewenstein<sup>29</sup> nos muestra su escepticismo, rechaza la consideración de democracia directa para los *town meetings* en Nueva Inglaterra, por razón de su, en demasiado, limitada jurisdicción.

No muy distinto juicio merecen esas «reuniones ciudadanas de Nueva Inglaterra», así como las «en cantones suizos» para el Profesor C. J. Friedrich, quien si bien las considera capaces de «dictar normas satisfactoriamente, sobre todo cuando se han adoptado procedimientos adecuados de salvaguardia, tales como el moderador en las reuniones de ciudadanos», observa que, «íntimas», se muestran «más bien conservadoras», «los participantes no le dedican mucho tiempo a las cuestiones planteadas», produciéndose «ejemplos más bien raros, de corrupción demagógica»; llegando a la conclusión de que «desde un punto de vista técnico, la creación de normas por parte de todos es más bien insatisfactoria»<sup>30</sup>.

En su largo recorrido a través de los siglos, un auténtico decisionismo popular de inmediata eficacia general tan solo tiene hoy cabida –por encima de las reservas recogidas en el párrafo anterior– en la Confederación Suiza, y en concreto mediante el mecanismo de la *Landsgemeinde* subsistente en cinco Cantones, por el que una asamblea abierta discute, vota y confiere vigencia a

<sup>27</sup> Vide AYLMEER, G. E., «Transformación de Inglaterra», en Trevor-Roper & *allia*, 1988, pág. 350.

<sup>28</sup> Vide BOBBIO, N. «El tiempo de los derechos», 1991, pág. 146.

<sup>29</sup> Vide LOEWENSTEIN K., 1970, pags. 292 y 331.

<sup>30</sup> FRIEDRICH, C. J., 1968, págs. 488 y sgte.

decisiones de orden legislativo que la Constitución helvética no puede sino amparar<sup>31</sup>. Pero como nos aclara Burdeau<sup>32</sup>, este procedimiento no deja de ser facultativo y extremadamente débil, hay Cantones en que la votación no ha pasado del 25%. (Otra cosa es –aclaremos– la facultad popular de Iniciativa, tan viva y vivida en Suiza, y de la que después hablaremos).

¿A qué se debe ese resultado? Ya lo predijo en su día James Madison. Como se sabe, el coautor de «*The Federalist*» distinguía «democracia» (que era la que llamamos hoy directa), de «república» (actualmente mediante representantes elegidos), y llegó a la conclusión de que «si el pueblo se reúne y ejerce la función gubernativa personalmente (la «democracia»), por vía de consecuencia, estará confinada en un espacio pequeño»<sup>33</sup>. Como dice el Prof. Astarloa, la identidad perfecta entre el sujeto y el objeto del poder político que la democracia directa supone, no se da en la realidad de manera total<sup>34</sup>. Y como nos recuerda a su vez Norberto Bobbio, menos aun cuando los ciudadanos hayan de decidir acerca «de todo en sociedades cada vez más complejas: materialmente imposible»<sup>35</sup>.

Lo que explica su supervivencia en Suiza, precisamente por ser esta una confederación donde cohabitan unidad y diversidad. Como dice Guy Héraud, en un sistema confederal los órganos componentes (Cantones) deliberan «*eux mêmes*» sobre decisiones a tomar en común<sup>36</sup>, precisamente –recuerda Hans Kelsen– por el reducido número de votantes<sup>37</sup>. (Por el contrario, los ejemplos que de ese país aportan renombrados autores<sup>38</sup> –tal el voto de 30.000 ciudadanos activos, o de una mayoría de entre los inscritos–, lo que se dio en 8 cantones suizos que consiguieron enmiendas a la Constitución en 1916, 1920 y 1951– son consecuencia de iniciativas populares, y por tanto, así como los frecuentes *referenda* en ese país, integrables en la categoría de Democracia semidirecta. Otro tanto cabe decir de la errónea inclusión de las iniciativas de Estados en Estados Unidos en la «directa», en tanto que otros, como Denquin<sup>39</sup>, consideran unas y otras supuestos de semidirecta).

<sup>31</sup> GARCÍA PELAYO, M., 1987, págs. 554 a 556. Asimismo, GREWE, C. y RUIZ FABRI, H., 1995, pág. 206. (Traducción propia, como las que siguen de lengua francesa)

<sup>32</sup> Vide BURDEAU, G. 1970, Tomo V, págs. 253 y sgte., nota 21.

<sup>33</sup> HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J., 1998, págs. 39 y 53.

<sup>34</sup> F. ASTARLOA, *loc. cit.*, pág. 275.

<sup>35</sup> BOBBIO, N., en «El futuro de la Democracia», recogido por M. Neudecker, *vide* m.neudcker.com.es/2014/12.

<sup>36</sup> HÉRAUD, G., 1968, pág. 52.

<sup>37</sup> KELSEN, H., 1979, pág. 342.

<sup>38</sup> FRIEDICH, C. J., 1958, págs. 499 y s.; BURDEAU, G., 1970, pág. 253, nota 21.

<sup>39</sup> DENQUIN, J. M., «*Referendum et Plebiscite*», 1976, págs. 275 y sgtes.

## 2. SEMIDIRECTA

De donde al voto ciudadano dirigido a los poderes públicos para que los mismos adopten una decisión conforme a esa voluntad mayoritaria, habrá que integrarlo en distinta categoría de la que queda arriba escrito, y no cabe darle otra denominación que la de «democracia semidirecta», cuyas modalidades ofrecen un amplio espectro

[A este respecto, precísase una aclaración: hablamos de «decisionismo», mediante la emisión de un «voto». Quedan, pues, fuera, las meras opiniones e incluso peticiones que por la ciudadanía se expresen entre los Órganos públicos, aún durante o a continuación de las sesiones oficiales a las que sean invitados/as representantes de aquélla. Los esfuerzos de algunos autores, muy recientemente los españoles Alberich<sup>40</sup>, Ramírez Viveros<sup>41</sup> y Campos Jiménez<sup>42</sup>, tendentes a considerar «participación ciudadana» (inclusive ¡«democracia directa»!) la formulación de «ruegos y preguntas» que tras las sesiones plenarias de Ayuntamientos (en España, en más del 60% de los mismos) se ofrecen al «público asistente sobre temas concretos de interés municipal»<sup>43</sup>, y –al igual que a escala estatal el «derecho de petición» del art. 29 apt.º 1) de la Constitución Española– carecen de otra sustancia jurídica que la de recibir respuesta, convincente o no. Pero nunca marcan una posición colectiva computable y atendible: al ciudadano despedido con la respuesta no le caben sino las vías Defensoría del Pueblo y Jurisdiccional, no ha ejercido un «derecho de participación», sino el de opinión e información del art. 20, 1, a) y d) CE, a más del citado de petición]

Volviendo, pues, al campo de la auténtica Participación, y dentro de ella la de carácter semidirecto, examinemos, sumariamente, el elenco de tales modalidades:

### 2.1 **Consulta. Voto emitido para dar a conocer el parecer mayoritario del electorado acerca de una determinada decisión o propuesta gubernamental**

Históricamente –como habíamos anticipado– cabe fijar su origen en la *ekklesia* ateniense, a partir de Clístenes, quién facilita a su sucesor Pericles sea capaz de dar instrucciones y recabar el parecer del areópago constituido por

---

<sup>40</sup> Vide ALBERICH, T., «Reuniones, participación ciudadana y social» en diario digital *Público*, 21/02/2021.

<sup>41</sup> Vide RAMÍREZ VIVEROS, J. M., 2015 [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es).

<sup>42</sup> Vide CAMPOS JIMÉNEZ, A., 2014, <https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/5823>

<sup>43</sup> Arts. 83.3) y 228 R. D. comprensivo del «Rto. de Organización (...) Entidades Locales».

magistrados vitalicios<sup>44</sup>, lo que permitió a Tucídides, relator de aquellos acontecimientos en la famosa *Oración fúnebre*, hablar de «Democracia»<sup>45</sup>.

A ella se refiere el Profesor Pastor Verdú<sup>46</sup> cuando considera que «(esa democracia participativa) nos retrotrae prácticamente a la democracia ateniense (...) al (...) tomarse directamente en serio los asuntos de la comunidad política, la *politeia* (...) sin necesidad de intermediarios o de representantes que actúen al margen de cualquier control ciudadano».

Le han seguido numerosas muestras.

Cabe, y es imprescindible, distinguir por razón de sus efectos, entre la

- a) No vinculante, y
- b) Vinculante.

### 2.1.1 NO VINCULANTE

En cuanto a la primera, preciso es reconocer que en los regímenes constitucionales actuales, esta práctica parecía estar en desuso en la segunda mitad del siglo xx. Partiendo de la base de que la democracia, o es representativa –lo normal–, o es participativa –lo excepcional–, parece que las medias tintas no proliferan. (No obstante, como veremos después, desde finales del siglo xx y en el actual xxi, se da una impetuosa recuperación, claramente impulsada por las tecnologías comunicativas)

Volviendo a momentos anteriores, por la doctrina y los dirigentes políticos mismos se discutió a fondo y hasta acaloradamente acerca de la legitimidad y función democráticas de las consultas vinculantes o no, cualesquiera fuese la denominación –referendo, plebiscito, etc.–, con la que asomaren a la luz pública.

Como nos recordaba años ha el Profesor Julián Santamaría en un interesante estudio<sup>47</sup>, durante los siglos xix y xx las opiniones oscilaron entre considerar la democracia directa<sup>48</sup> como un elemento útil para posiciones conservadoras cuando no reaccionarias (así Louis Blanc, Kautsky, H. Finer, Esmein), a quienes la esgrimían frente a la «delegación representativa de sí misma» (M. Rittinghausen, V. Considerant, Dicey y Duguit) pasando por las equilibradas,

---

<sup>44</sup> Vide en BENGTON, H., «1982, pág. 77.

<sup>45</sup> Vide texto en TUCÍDIDES, II, *op. cit.*; para lengua castellana., vide digital [www.historiaycultura.c/doc71](http://www.historiaycultura.c/doc71)., versión A. Gómez Lobo.

<sup>46</sup> PASTOR VERDÚ, J., en C. M.<sup>a</sup> Bru Purón y otros, pág. 194.

<sup>47</sup> Vide SANTAMARÍA, J., 1972, págs. 743 y sgtes.

<sup>48</sup> En realidad, se trata de democracia «semidirecta».

también mayoritarias (Carré de Malberg, Mirkine-Guetzevitch, Burdeau, etc.), que atienden al «según y cómo», por las que el sufragio habría de complementarse con el voto temático en casos de discordancia institucional —«referéndum de arbitraje»—, que Max Weber influyó para que se incorporase a la Constitución de Weimar.

Y a recoger con respeto las «Conclusiones» del Profesor Santamaría<sup>49</sup> cuando celebraba «permitir a los ciudadanos la expresión directa de su opinión sobre un problema particular» pero repudiaba aquellos «referéndums plebiscitarios (...) en que la forma equívoca de proponer las preguntas y la vinculación, explícita o implícita de los resultados a la cuestión de confianza en la persona del Jefe del Estado», tal como fue el caso de «los referéndums gaullistas» (¿Y qué habría dicho, si lo hubiese permitido la censura —estábamos en 1972—, de los franquistas?).

Es así que en mediados y postrimerías del siglo xx, por la doctrina se llegó a considerar tal práctica en vías de caducidad. Incluso se ha argüido que los casos puntuales que, p. ej., cita G. Burdeau<sup>50</sup> para Francia y Reino Unido, son consultas sectoriales (a organizaciones regionales, socioeconómicas, etc.) y hoy en día los Estados las integran en la práctica gubernamental previa al proceso legislativo de índole parlamentaria; otro tanto se da, quizá en demasía y en provecho de los *lobbies*, en la elaboración de las propuestas de la Comisión en el seno de la Unión Europea.

Por ello, politólogos de renombre en el estudio de la Democracia omiten en el modelo democrático la vertiente participativa, directa o semidirecta, vinculante o no.

Así, Robert Dahl<sup>51</sup>, en su repertorio de ocho exigencias «poliárquicas» (p. ej., libertades de expresión, elecciones libres, instituciones respetuosas con la oposición, etc.), para nada habla de consultas, *referenda*, o iniciativas populares. (Pero cuando este autor se pregunta acerca de las circunstancias que «favorecen las oportunidades de debate público y de Poliarquía», la respuesta obligada por nuestra parte no puede ser sino que esas libertades de expresión habrán de tener, como menos, una efectividad en referido debate público, que pasará a ser no solo representativo, también participativo).

<sup>49</sup> *Op. cit.*, págs. 782 y sgte.

<sup>50</sup> G. BURDEAU, *op. cit.*, tomo V, págs 263 y 264.

<sup>51</sup> *Vide* DAHL, R., 2009, legible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lectura/dahl2.pdf>, págs. 15 y 25.

Y, sin embargo, no faltaron autores que, como Almond y Verba<sup>52</sup>, en esa misma época previesen para el próximo futuro una «explosión de la participación».

Efectivamente, como decíamos antes, en función de las tecnologías de la comunicación y como antídoto al uso *fakenewista* de las mismas, renace en el siglo XXI la variedad participativa de origen consultatorio estatal en diversas modalidades.

Veamos brevemente algunas de tales modalidades:

### 2.1.1.1 *A nivel local y estatal*

A nivel local, es significativa si no explosiva la planteada por las autoridades de Berlín que, dirigida a los ciudadanos de dicha capital, les inquiría: ¿está a favor de que el Gobierno de Berlín expropié 240.000 viviendas a los grandes propietarios de inmuebles?<sup>53</sup>

A nivel estatal, recientemente se dio un fenómeno político que podría ser considerado como inicio de una práctica participativa en verdad ciudadana. Se trata del «debate nacional» suscitado en Francia por el Presidente Macron y que – no es dato baladí– se ha compuesto de 10.000 reuniones locales, con participación de hasta medio millón de franceses, a su vez sintetizadas en otros 15 encuentros directos con el Presidente mismo<sup>54</sup>.

Y dicho Presidente las promovió, celebró e inclusive recomendó su elevación a nivel europeo. Afirmaba que «(...) un proceso de consultas con ciudadanos europeos, las llamadas convenciones democráticas (...) recogería sus aspiraciones e inquietudes a pie de calle para diseñar la futura Unión Europea»<sup>55</sup>

Y en concreto, de octubre de 2019 a junio de 2020, propició un Foro compuesto por 150 ciudadanos/as elegidos por sorteo, que se dedicó a debatir sobre «las medidas para alcanzar una reducción al menos del 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 (con respecto a 1990)»; y más, recibida –entre otras medidas propuesta por el Foro– la de introducir en la Constitución una mención a «la biodiversidad, el medio ambiente y la lucha contra el calentamiento global»: al parecer el Presidente Macron viabilizó el

---

<sup>52</sup> Vide transcripción en SANTAMARÍA y otros, 1972, pág. 743.

<sup>53</sup> Vide diario *El País* 30/08/2021

<sup>54</sup> Vide reseñas en prensa, p. ej. en diario *El País* 05/04/ 2019. Recientemente, y con motivo de la pandemia Covid-19, el Presidente ha convocado otras más entre ciudadanos elegidos a sorteo, vide *El País* 21/07/2020.

<sup>55</sup> Vide en medios, el discurso del Presidente Macron en La Sorbona el 26 de septiembre de 2017.



proyecto de una nueva versión del artículo 1.º del Texto Fundamental que comprendiese tal mención como objetivo básico del Estado y que se sometería a referéndum<sup>56</sup>. (Se aunarían, pues, en este caso, dos modalidades de democracia semidirecta, la consultiva y la refrendataria).

No debemos omitir algunos intentos de esa guisa en nuestro país, siempre a nivel local o regional, al amparo del artículo 28 de la Ley 57/2003. Valga, como ejemplo, el vallisoletano –engarzado con otras ciudades europeas, integrantes del consorcio *PE4Trans* – en favor de un transporte urbano sostenible, y que a través de unos paneles convocados al efecto, vecinos de toda condición –«expertos no profesionales», irónicamente se autodefinen – proponen y debaten medidas varias, que el Ayuntamiento de la ciudad se compromete estudiar y a la vez debatir con otras urbes integrantes de dicho consorcio, a su vez financiado por el programa *Interreg Europe* de la UE<sup>57</sup>.

[También bajo prisma irónico, y en relación a este y otros foros participativos locales, se preguntaba la primera Autoridad de dicha ciudad castellana «si, con Barber, los Alcaldes acabaremos gobernando el mundo»; pero a su vez se reafirmaba en que «en las ciudades debemos implantar nuevas formas de gobernanza, en las que la participación ciudadana se abra paso como fuente de soluciones (...) en estructuras de gobernanza global multinivel»]<sup>58</sup>

Ahora bien, estas y otras encomiables prácticas deliberativas, inscribibles dentro de la más amplia que se da a nivel académico o mediático, no ofrecen otros resultados que el de su celebración misma. La consulta no vinculante ilustra, sí, el debate, pero en términos jurídico-políticos, parece agotarse en sí misma.

Ese es el veredicto del politólogo Guy Sorman<sup>59</sup> –quizá sospechoso por lo muy reticente, probablemente fruto de su experiencia como coordinador de uno de los debates «macronianos»–, cuando decreta: «es arriesgado convocar al pueblo y no escucharlo».

Lo cual no significa ni debe significar el abandono de prácticas participativas, que de no vinculantes pasasen por su peso a serlo, o al menos a su reconsideración, hoy en día facilitadas por la profusión de los *media* de orden tecnológico.

En el campo doctrinal, el gran propulsor de estas modalidades participativas ha sido el politólogo belga David van Reybrouck (tibiamente respaldado

<sup>56</sup> Vide noticia de todo ello en diario *El País* de 21/01/2021.

<sup>57</sup> Vide crónica en diario *El Norte de Castilla*, fecha 26/12/2018.

<sup>58</sup> Vide Óscar Puente, Alcalde de Valladolid, en Revista *Debate*, mayo 2019, pág. 21

<sup>59</sup> Vide SORMAN, G., «¿Qué piden los ciudadanos?», diario *ABC* del 11/03/19

por el tan conocido filósofo Philip van Parijs), cuando aquel habla de la insoslayable necesidad democrática de asambleas ciudadanas periódicas, elegidas por sorteo, donde se debatan y propongan soluciones acerca de determinados asuntos comunes, con la garantía de que las «recomendaciones» aprobadas por esos cónclaves pasen –obligatoriamente– a su examen y decisión –libre– por parte de las Instituciones representativas. Y le ha seguido la filósofa y politóloga holandesa Joke J. Hermsen, cuya más concreta propuesta consiste en la implantación de «comités ciudadanos (compuestos por) personas elegidas rotatoriamente mediante sorteo, que tengan días pagados para por todos informarse, debatir y tomar decisiones. La principal ventaja es que la gente se sienta más responsable (...). Hay que repensar nuestra democracia, experimentar. No tenemos nada que perder»<sup>60</sup>.

Efectivamente, nada se perdería con experimentos de esa guisa, siempre que las «decisiones» adoptadas quedasen bajo la autoría exclusiva de los participantes para dar forma a las que, a su vez, pasasen a constituir «propuestas» dirigidas a los convocantes, no otros que las Instituciones de la Democracia representativa, obligados a examinarlas y a no dar la callada por respuesta.

Y de hecho, en teoría y en práctica va alcanzando resonancia un nuevo sistema consultivo, que sus propulsores denominan «sorteo cívico deliberativo». Los autores de la teoría al efecto, los Profesores Ganuza y Mendiharat lo presentan como «rescate del poder ciudadano» y consideran que si la respuesta colectiva a la cuestión es mayoritariamente positiva, los poderes públicos no pueden tomar decisiones sin contar con «esta herramienta política».

Dichos autores desenvuelven el mecanismo mediante un sorteo de personas a partir de sus direcciones postales o electrónicas y teléfonos, seguido de la invitación correspondiente y de la pregunta a responder en positivo o en negativo: caso de respuesta afirmativa mayoritaria, dicha posición ha de ser estimada por la Autoridad proponente. Y ofrecen como modalidades fácticas las siguientes: En Irlanda en 2016, fueron seleccionadas 99 personas para dirimir acerca de la legislación sobre aborto; en Canadá se han llevado numerosos debates de este tipo; en Oregón estuvieron reunidas hasta 40 horas 25 personas para ofrecer su postura respecto de una consulta vinculante a plantear por la Autoridad; en Francia está propuesto que toda ley climática deberá tener en cuenta la opinión ofrecida por sorteo; yendo a España, entre los años 2006 y 2008 Andalucía utilizó el instrumento para legislar sobre el tratamiento del agua y el ocio nocturno; el País Vasco lo planteó en 1990 para temas relativos a una nueva autovía y al festival «Olas de energía». Y la anterior Corporación

---

<sup>60</sup> Vide declaraciones en el diario *El País*, suplemento «Ideas», de 19/01/2020.

municipal madrileña con mayoría del partido «Ahora Madrid» diseñó bases para consultas de este tipo<sup>61</sup>.

Y en una reciente entrevista<sup>62</sup>, la citada politóloga francesa Arantxa Mendiharat ha defendido este sistema como el más apto para la toma de decisiones de amplio espectro, así las relativas al cambio climático: «Cuanto más se junta la gente con otros que piensan igual (indudablemente, se está refiriendo a los Partidos), más se polariza todo; (...) estas Asambleas ciudadanas (personas elegidas por sorteo que tiene acceso a conocimiento por un tiempo determinado y a técnicas de deliberación) permiten llegar a posiciones mucho menos polarizadas (...). En un sorteo puede ser elegida cualquier persona, pero la idea es que tenga luego acceso directo a (los) expertos (para) afrontar decisiones de muy largo plazo o cuestiones que supongan replantear de manera tan radical nuestra manera de vivir, de producir, de consumir...».

Sin merma de las ventajas de indagación y compromiso social que este tipo de cónclaves pueda aportar –con el enérgico rechazo por nuestra parte de que el sistema de Partidos conlleve necesariamente la polarización, según eso nunca se darían en las Democracias el diálogo y los pactos– sí cabe estimar su utilidad, diríamos necesidad, siempre que las conclusiones obtenidas constituyan «propuestas» a debatir y confirmar por las Instituciones de la Democracia representativa.

#### 2.1.1.2 *A nivel comunitario europeo. Inciso sobre Gobernanza, sobre CoFoE y Tomorrow's Europe*

Y a nivel comunitario europeo, el procedimiento llamado de «gobernanza» utilizado –al menos retóricamente– por la Comisión Europea en las labores preparatorias de toda Propuesta legislativa, consistente en contactar con sectores de sociedad civil afectados –directa o indirectamente– por la misma, redundaría en esa faceta participativa si las opiniones externas tuviesen acogida total o parcial en la propuesta. Pero ese dato es inabordable, el peso de la «influencia» no se hace público.

En todo caso, compartimos con otros autores cierto escepticismo sobre el grado de compromiso y ulterior eficacia de esta «gobernanza» europea enmar-

<sup>61</sup> Vide GANUZA, E. y MENDIHARAT, A., 2020, y entrevista a los mismos en digital CTX de 6/10/2020

<sup>62</sup> Vide diario *El País*, 12/10/2020, «Una asamblea ciudadana elegida por sorteo evitaría la polarización política» (entrevista a Arantxa Mendiharat).

cada en un Libro Blanco de la Comisión (obrante con ese mismo título) [COM (2001) 428 Final]»<sup>63</sup>.

Tengamos en cuenta a este respecto, la crítica —que en parte apoya el autor de este texto— que se ha emitido por diversos autores al mecanismo de la gobernanza, «concepto polisémico»<sup>64</sup> según la Profesora Launay. Habida cuenta, además, que el concepto nació de la Trilateral, cuyo objetivo fue —según Marcos Roitman— el del «ajuste económico a través de la flexibilidad laboral mediante (...) medidas represivas y autoritarias»<sup>65</sup>.

De los más contundentes rechazos, valgan estas palabras del Profesor Vidal-Beneyto: «Este impresionante despliegue (por parte de organizaciones internacionales, especialmente las económicas), convierte a la *gobernanza* en un referente central (...) de gran equivocidad (...) representado por una trama de redes, que ignora el conflicto y las relaciones de poder y que privilegia la convergencia de intereses y las racionalidades múltiples. (Y por cuyo) mimetismo respecto de los comportamientos del mercado (...) y la interacción no programada (...), podría decirse que participa de las aporías irenistas de la tercera vía actual».<sup>66</sup>

En términos más conciliatorios, nos dice el Profesor Closa<sup>67</sup> que «la reflexión sobre los derechos políticos ejercidos con respecto a objetos políticos propios de la UE (por ejemplo el desarrollo del derecho de sufragio transnacional o la participación en referéndums, etc.) ha sido soslayada.» Y recoge un dato fundamental, el de que «el PE (...) advirtió en su Informe sobre el Libro Blanco, que la consulta a las partes interesadas solo puede complementar y nunca suplantar los procedimientos y decisiones de los órganos legislativos con legitimidad democrática».

Resumo aquí los puntos más significativos del citado texto oficial, que contiene varios Apartados (con ligeras modificaciones posteriores, la última y vigente de 21 de febrero de 2008), dotado —sí— de una elevada calidad tanto en lo analítico como en lo programático, pero que —de hecho— no pasó de ser una declaración de intenciones.

Así, argumenta que «una buena gobernanza se basa en (...) participación: conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas (de tal modo que) la legitimidad de la UE es una

---

<sup>63</sup> Vide DOUE-C-287DE 12/10/2001 y modificación de 2008 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISS>

<sup>64</sup> Vide Profesora Claire Launay-Gama 2008. En <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-357.html>

<sup>65</sup> Vide ROITMAN, M., reseñado por Prof. Launay en la obra objeto de la nota anterior.

<sup>66</sup> Vide VIDAL-BENEYTO, J., 2005, págs. 210 y sgte.

<sup>67</sup> Vide CLOSA C., Rev. Estudios Políticos (nueva época) n.º 119, pag. 502

cuestión de participación de los ciudadanos. (...) La Comisión considera que la sociedad civil desempeña un papel importante en la elaboración de las políticas comunitarias y seguirá apoyando las acciones de las organizaciones no gubernamentales, los interlocutores sociales y la sociedad civil en general».

Y la Comisión recuerda que las organizaciones que representan a la sociedad civil deben aplicar también los principios de la buena gobernanza mostrando responsabilidad y transparencia. Antes de finales de 2001 «la Comisión debía crear una base de datos en línea sobre las Organizaciones de la sociedad civil. (...) La Comisión (...) publicará una lista de los foros de consulta existentes y también prevé enmarcar la consulta en un código de conducta que fije unas normas mínimas de consulta».

Y es de pensar que esas listas se fueron formalizando a tenor de los programas legislativos que la Comisión fue elaborando, pero no nos fueron conocidas hasta los dos momentos de que se habla a continuación.

La primera lista, corta en número, se da de hecho en la Convención sobre el Futuro de Europa de que después hablaremos, constituida exclusivamente por el «Movimiento Europeo Internacional» (MEI), la «Unión Europea de Federalistas» (UEF) y las más *ad hoc* «Referendum Platform» «Democracy International» y «Mehr Demokratie».

Y la lista de gran espectro se realiza más tarde, precisamente la referida al proyecto de Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), tema central de este trabajo y cuyo recorrido describiremos después. Pero nos interesa incluir aquí las que la Comisión consideró más importantes y permanentes Organizaciones de Sociedad Civil (en adelante, OSCs), ya que dicha Comisión las hace públicas en una lista oficial a tenor de la cual –en teoría– debe permanentemente (y según el tema respectivo) contar con ellas en aplicación del principio de gobernanza.

Lista en idioma original (y subsiguiente traducción al español):

- *Active Citizenship Network - Cittadinanzattiva* (Red de Ciudadanía Activa - Ciudadanía activa).
- *Assembly of European Regions* (Asamblea de las Regiones Europeas).
- *Association Européenne pour la défense des Droits de l'Homme* (Asociación Europea por la defensa de los Derechos Humanos).
- *Atelier Europe* (Taller Europa).
- *Bundesarbeitskammer Österreich* (Liga del Trabajo de Austria).
- *Centre d'Étude et de Prospective Stratégique* (Centro de Estudio y de Prospectiva Estratégica).

## ■ LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y CONCEPTUAL

- *Comité Citoyen pour une Europe Solidaire* (Comité Ciudadano para una Europa solidaria).
- *Comité Européen des Associations d'intérêt général* (Comité Europeo de Asociaciones de Interés General).
- *Dbb beamtenbund und tarifunion* (Federación de funcionarios y sindicato de negociación colectiva).
- *Deutsche Umweltstiftung* (Fundación medioambiental alemana).
- *Deutscher Gewerkschaftsbund* (Alianza de Sindicatos alemanes).
- *EU Civil Society Contact Group* (Grupo de Contacto de la Sociedad Civil de la UE).
- *Euro Coop* (Euro-Cooperativas).
- *EUROCHAMBRES* (Euro-Cámaras).
- *Eurogroup for Animals* (Eurogrupo en favor de los Animales).
- *Europäische Akademie Berlin* (Academia Europeísta de Berlín).
- *European Alternatives* (Alternativas Europeas).
- *European Citizens' Initiative Office (ECIO)* (Servicio de la Iniciativa de ciudadanos europeos).
- *European Civic Forum* (Foro cívico europeo).
- *European Consumers' Organisation - Bureau Européen des Unions de Consommateurs* (Organización Europea de Consumidores).
- *European Federation of Public Service Trade Unions (EPSU)* (Federación Europea de Sindicatos del Sector Público).
- *European Foundation Centre* (Centro Fundación Europea).
- *European Movement International - EMI* (Movimiento Europeo Internacional).
- *European Trade Union Confederation (ETUC)* (Confederación Europea de Sindicatos).
- *European Youth Forum* (Foro Europeo Juvenil).
- *Finnish Federation for Social Welfare and Health* (Federación finlandesa para el Bienestar y la Salud).
- *Forum Permanent de la Société Civile européenne* (Foro permanente de la Sociedad Civil europea).
- *Institut Maçonnique Européen de la Grande Loge Féminine de France* (Instituto Masónico europeo de la Gran Logia Femenina de Francia).
- *Mehr Demokratie* (Más Democracia).
- *PASOS - Policy Association for an Open Society* (Asociación política hacia una Sociedad Abierta).
- *Rassemblement pour l'initiative citoyenne* (Agrupación para la Iniciativa ciudadana).

- *Social Platform* (Plataforma social)
- *Union of European Federalists - UEF* (Unión Europea de Federalistas).
- *Young European Federalists (JEF)* (Juventudes Federalistas de Europa).

Pero insisto, desde las Instituciones nunca se han hecho públicas las respuestas, siquiera condicionales o evasivas, a las consultas propuestas por ellas mismas. Aunque es obligado reseñar una excepción a ese contumaz silencio. Ha consistido en la repetida presencia de «Organizaciones de la sociedad civil» (OSCs) en las sucesivas Convenciones celebradas para la reforma de los Tratados<sup>68</sup>. Así, la celebrada a lo largo de los años 2002 y 2003 bajo la denominación «Convención sobre el futuro de Europa» que dio lugar a la más tarde frustrada Constitución, se nutrió de múltiples dictámenes e intervenciones verbales por parte de tales OSCs, de las que en sus posiciones referentes al tema participativo daremos cuenta más adelante.

[Inciso sobre la actual «*Conference on the Future of Europe*» (en siglas, CoFoE). Asimismo, la anunciada «Conferencia sobre el futuro de Europa», cuya prevista inauguración en Dubrovnik el 9 de mayo de 2020 fue suspendida por razones obvias –pandemia Covid-19– y, según recientes noticias<sup>69</sup>, ha tenido lugar su inauguración en la misma fecha de 2021, con sede en la del Parlamento Europeo en Estrasburgo, reducción a un año en lugar de los dos previstos y Presidencia conjunta tri-institucional, Vicepresidencias sucesivas coincidentes con las del Consejo, por tanto portuguesa, eslovena y francesa, y colaboración de Parlamentos Nacionales, Consejos Europeos Económico Social y de Regiones, Secretariado General de Política Exterior y de Seguridad y –como observadora– la un tanto olvidada «Conferencia de Órganos Parlamentarios Especiales sobre Asuntos Europeos» (COSAC).

En cuanto a la mecánica de los encuentros, y dada la probable persistencia de la pandemia Covid 19, sin merma de considerar los «intercambios presenciales (...) parte esencial de la Conferencia», están previstos «entornos digitales» y comunicación *on line*, mediante la puesta «en marcha de un plataforma digital multilingüe interactiva»

Sobre todo –enfática y quizá tan solo retóricamente– se insiste en el objetivo de una participación ciudadana extensa e intensa: a tenor de la documentación hasta hoy emitida por las Instituciones, la CoFoE ha de ser un evento dotado de un intenso carácter participativo ciudadano.

---

<sup>68</sup> *Vide*, para la Convención preparatoria de la Constitución Europea, BORRELL, J. CARNERO, C. y LÓPEZ GARRIDO, D., «Construyendo la Constitución Europea», Real Instituto Elcano, 2003; «Lamassoure, A. 2004. Y MÉNDEZ DE VIGO, I. 2005.

<sup>69</sup> Declaración de los Presidentes del PE, Comisión y semestral del Consejo del 10/03/2021, *vide* Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, *Newsletter* 15/03/21

Veamos:

En el documento originario de la Comisión al respecto<sup>70</sup> se hablaba de «reunir a los ciudadanos (con una fuerte presencia de los jóvenes y la sociedad civil) y a las instituciones europeas como socios en pie de igualdad»; en el Acuerdo del Consejo Europeo de 12/12/2019 se afirmó que la Conferencia «deberá basarse en (...) diálogos ciudadanos (...) y prever una amplia consulta de los ciudadanos respecto al proceso»<sup>71</sup>; la Resolución del Parlamento Europeo de 15/01/2020 aludía al «objetivo (de) interactuar directamente con los ciudadanos con un diálogo significativo», proponiendo que entre los participantes figurasen «dos miembros de cada parte de los interlocutores sociales del nivel de la Unión Europea»<sup>72</sup>; y la Comunicación de la Comisión de 23/01/2020 ofreció una Conferencia creadora de un nuevo foro público para «un debate abierto, inclusivo, transparente y estructurado con los ciudadanos»<sup>73</sup>.

Así pues, la CoFoE albergaría una «ágora ciudadana» y dos «ágoras de la juventud».

Tómese nota de que el Ágora Ciudadana se compondría de 200 a 300 ciudadanos, con un mínimo de 3 por Estado miembro, y calculados con arreglo al principio de proporcionalidad decreciente, que atenderá a equilibrios de género, edad, contexto socioeconómico y nivel de enseñanza; y cuyos gastos anejos a la participación serían reembolsados<sup>74</sup>. En cuanto a las Ágoras Juveniles, el punto 12 de la Resolución del PE previó dos Asambleas de duración indeterminada, «una al comienzo y otra hacia el final». Obsérvese que los participantes habrán de contar una edad entre los 16 y 24 años, que se tendrán en cuenta criterios equilibrantes de condiciones análogos a los de las Ágoras de Ciudadanos mediante resolución por sorteo; y que se les reembolsarán así mismo los gastos.

Esto no obstante, como hizo ver el Profesor Aldecoa Luzárraga, estas tres declaraciones tenían «gran ambición (...), pero muy pocas materializaciones concretas, (...) se olvida de la participación en pie de igualdad entre las instituciones europeas y la sociedad civil (...) en que la estructura de la Conferencia se reserva a los representantes de las instituciones (y) a los ciudadanos solo se les escucha, pero no participan “en pie de igualdad” sobre el Futuro de Europa como era la propuesta (...) de la presidenta de la Comisión en el discurso de investidura en los inicios de la legislatura y es lo que defendemos las organizaciones de la sociedad civil». Ya que esta condición se «reserva(n) para los representantes del Consejo, de la Comisión y el Parlamento Europeo en la estructura de la Conferencia»<sup>75</sup>.

Con posterioridad, al aplazar por la pandemia Covid-19 la fecha de iniciación al 9 de mayo de 2021 con cambio de sede a Estrasburgo, se establecieron modificaciones programáticas peor aún recibidas por la sociedad civil, tales

---

<sup>70</sup> Vide en <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission-es.pdf>

<sup>71</sup> Vide <https://www.consilium.europa.eu/media/41792/12-euco-final-conclusions-es.pdf>

<sup>72</sup> Vide [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-2210\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-2210_ES.pdf)

<sup>73</sup> Vide [COM (2020) 27 final]

<sup>74</sup> Vide ARCOS VARGAS, M., en Aldecoa & *allia*, 2020, págs. 180 y ss.

<sup>75</sup> Vide ALDECOA LUZÁRRAGA, F. & *allia op cit.*, págs. 43 a 45



## I. INTRODUCCIÓN. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: NOCIÓN, CARACTERES... ■

como la elección de los integrantes de las Ágoras por mero sorteo –lo que descourtaría las Asociaciones interesadas– y discusión con dichas Ágoras reducida a las «conclusiones» por las mismas presentadas, sin intercambio de opiniones previo, lo que alejaría de «foro» el evento para acabar mimetizándole con las consabidas «convenciones» de signo oficial<sup>76</sup>.

Y, actualmente en curso la Convención, esta se atiene a la referida Declaración de 10/03/21, de la que extraemos: «Podrán participar los ciudadanos europeos de cualquier extracción social y de todos los rincones de la Unión (donde) los jóvenes europeos desempeñarán un papel central a la hora de configurar el futuro del proyecto europeo (a todos los cuales) nos comprometemos (...) escuchar»; entendiéndose todo ese diálogo a través de la «organización de actos en colaboración con la sociedad civil (...) y el mundo académico». Y los –entiéndanse previstos al efecto– «paneles de ciudadanos (han de ser) representativos (por) origen geográfico, género, edad, contexto socioeconómico y nivel de educación, (con) actos específicos a los jóvenes (ya que) su participación es esencial». «Las aportaciones serán objeto de recopilación, estudio (para que a través) del mecanismo de retorno de información, las ideas (...) se traduzcan en recomendaciones para un futuro de actuación de la UE»

(Curiosamente, en esta Declaración no se utilizó ni una sola vez la palabra «ágora», lo que puede significar la derogación tácita de esos tan programados encuentros, o la mera sustitución semántica del vocablo por el de «paneles», actualmente utilizado pero, en verdad, de mucha menor concreción y, por tanto, de compromiso organizativo)

En resumen, si he de aventurar un pronóstico acerca del grado participativo ciudadano de la actual CoFoE, mostrándome en principio conforme con las críticas de nuestro admirado Francisco Aldecoa, Catedrático y Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (en adelante CFEME), considero que, con sus carencias, la celebración en sí de la COFOE supone un atisbo participativo ciudadano de que estuvieron del todo carentes las Conferencias precedentes.

Así, dado el dato de que la persistencia de la pandemia conlleva la necesidad de celebración tan solo por encuentros vía telemática, ello intensifica y publica las intervenciones orales, con la viveza, incluso ardor, que estas comportan; con la ventaja de que en la tan citada Declaración de 10/03/21 se garantiza – con respeto a la privacidad de las personas y la protección de datos– que los Paneles «serán retransmitidos (y) las contribuciones *on line*, como la documentación (serán) disponibles en la plataforma».

Y el peso de la sociedad civil en el planeamiento, selección temática, debate y conclusiones de la CoFoE depende en gran parte de la presión que de aquí a la cancelación de la misma sigan ejerciendo las Organizaciones de sociedad civil inexorablemente invitadas. Ello, si es que se cumple la propuesta del PE en su citada Resolución –propuesta hasta la fecha y no impugnada por las otras Instituciones, de la celebración de las previstas Ágoras – llámense «paneles»–, donde

---

<sup>76</sup> Vide Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, *Newsletter* 16/02/2021

las exposiciones sean seguidas de coloquios, tanto entre los ciudadanos como entre éstos y los Representantes de las Instituciones.

Veremos, pero tiempo queda.]

Foros de Indagación. Volviendo a actividades ya realizadas, recordemos los que llamaremos «Foros de Indagación».

Éstos, distintos a los Foros de Consulta cuyo simple planteamiento debería –por necesidad– recabar respuestas sobre las que conjuntamente trabajar después, responden a otro modelo de diálogo con la sociedad civil: en los mismos se recaba algo más modesto, el grado de opinión ciudadana sobre un repertorio de temas, eso sí, obtenido directamente mediante reuniones *ad hoc*. De estos intentos se dio durante los días 18 y 19 de octubre de 2007 una muestra singular en las dependencias del Parlamento Europeo, el *Tomorrow's Europe*, encuesta en vivo en que funcionarios de la Comisión interrogaron sobre diversos temas a un conjunto de 362 ciudadanos procedentes de los 27 Estados Miembros (20 españoles), previo sorteo entre los 3.500 voluntarios. La lista resultante ofreció una media de edad superior a los cincuenta años y una ligera mayoría de pertenecientes al género masculino.

La temática –en la intención de los convocantes– versó sobre nueve puntos, pero como después veremos se amplió sobre la marcha merced al esfuerzo conjunto de programadores y programados. Así mismo y consecuencia de dicha distribución temática, se diversificaron otros tantos talleres, y hay que agradecer a los responsables del *Tomorrow's Europe* que en la definitiva rendición de cuentas constase la evolución ideológica de los participantes, generalmente en sentido de positivación europeísta.

Los resultados, muy previsibles, hoy son públicos<sup>77</sup>.

Como decíamos, se aludió tan solo a nueve puntos en la convocatoria originaria. A saber: grado de autoconsideración europea, aceptación de futuras ampliaciones de la UE (con especial consideración del caso de Turquía), políticas de defensa y exterior comunes, intensificación de presencia global, relaciones con Rusia con especial atención a las importaciones de petróleo, fomento de inversiones en el exterior, tasas comunes y políticas de empleo a nivel europeo, y –lo más directo en relación a los concurrentes– sostenimiento de pensiones mediante la elevación de edad de jubilación.

Tales consultas fueron atendidas de diversa manera, en todo caso se observó una intensa aproximación de posiciones tras los respectivos coloquios.

---

<sup>77</sup> Vide <https://cdd.stanford.edu72007/final-report-tomorrows-europe-the-first-eu-wide-deliberative/pdf>

Así, una cierta mayoría encomendó a la UE la protección de su país en cuanto a paz y seguridad, otro tanto se manifestó partidario de un mayor papel de la UE en el contexto global, fue contundentemente favorable a la intervención exterior europea en lucha contra el genocidio así como en prevención de las armas de destrucción masiva y –no tanto– para favorecer los intereses económicos comunes europeos. Y casi al 100% se votó en pro de una defensa común continental.

Respecto a ampliaciones (recordemos que estamos en 2007), se parte del reconocimiento de que las mismas complican pero pueden ser inevitables; hubo un fuerte apoyo (6,2 en escala –como todas las que seguirán– de 1 a 10) al entonces futuro ingreso de Croacia; se dio una ligerísima mayoría negativa respecto de Turquía, una más favorable en cuanto a Ucrania (*¿quid hoy?*); y una importante mayoría en favor de los geográficamente europeos aún ausentes (es de entender que giraba respecto de los balcánicos). Y, cautelosamente, se constató (6,22) el grado de dificultad decisoria que aportarían las sucesivas ampliaciones.

Respecto a las relaciones con Rusia, curiosamente, no hay dación de cuentas en términos generales, sí una posición contundente respecto a la necesidad de liberarnos de la presión rusa en el tema de los combustibles fósiles (*¿quid hoy respecto Gazprom?*).

Por la respuesta a la *Question 38k* se fomentó la acción competitiva europea en el entorno exterior global; según a la *Q17h*, los participantes se mostraron reticentes en cuanto a los impuestos europeos comunes y se inclinaron por la exclusiva competencia nacional en tal materia (45 vs. 34); mientras que se mostraron (41 vs. 37) un tanto más comunitarios en cuanto a una política europea de empleo; como era de esperar, y lo más directo a los concurrentes, hubo un altísimo 7,11 de apoyo a la elevación de la edad de jubilación como medio de garantizar las pensiones.

Pero como se ha hecho constar, al calor de la propia indagación en los talleres, se dio toda una temática añadida.

Y dentro de este campo, ciertamente un tanto improvisado, es de recordar que hubo un pronunciamiento reticente (4,65) en cuanto a la inmigración como puntal de sostenimiento laboral, poco entusiasmo en cuanto a una política activa de fomento de la natalidad como solo recurso para saldar la brecha demográfica, una apertura en cuanto a mercado exterior al negar con un 4,13 el aumento de aranceles, un decidido apoyo a la libre circulación de trabajadores, entusiasta actitud (9,27) respecto de la investigación tecnológica común. Saltando a lo internacional, se dio un apoyo (6,39) a la acción de las NNUU; cautelosa reserva (4,4%) respecto a la acción militar unilateral europea, más

aceptada (4,8) si fuese provista del mandato de NNUU, acompañada –regocíjense Javier Solana y Stoltenberg– de una (6,61) muy favorable atención al signo positivo de la OTAN. No alcanzó la mitad de los votos (4,84) la aceptación de la energía nuclear como elemento positivo en el combate climático.

Para terminar con este recuento, es de constatar el muy satisfactorio dato de un 8,34 (como siempre, en escala de 1 a 10), favorable a la acción común europea, en connivencia con las de otros Continentes, en la lucha contra el calentamiento global.

Y hemos hecho esta detallada referencia al *Tomorrow's Europe* de 2007 porque nos ofrece un modelo de consulta no vinculante pero, al tiempo, en directo –diríamos, «en caliente», mediante indagación seguida de discusión y voto– que merece ser favorecida y que (en ámbito nacional francés) ha sido seguida por los debates «macronianos» de que hemos hablado.

Creo que, con total lejanía –por un lado– de las encuestas, como –por otro lado– de la Iniciativa Ciudadana Europea objeto de esta obra, es de recomendar la continuidad y fomento de estos talleres a celebrar periódicamente en el seno de las Instituciones, preferentemente en el Parlamento Europeo.

También se dan a conocer las preceptivas opiniones del Consejo Económico Social en «los casos previstos en los Tratados» y «en todos aquellos en que (las Instituciones) lo consideren oportuno» (art. 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante, TFUE). Otro tanto, se da con respecto al Comité de las Regiones (art. 307 TFUE). Pero no muestran estas consultas y consecuentes dictámenes fenómeno participativo ciudadano alguno, son elementos previstos dentro, no fuera o al margen, del conglomerado institucional.

Y con cierto esfuerzo, cabría incluir en la categoría de consulta la del origen contrario, es decir, la nacida del ciudadano cuando individualmente se dirige a una Institución u órgano de la UE solicitando alguna medida que inevitablemente comportaría alguna modificación del *statu quo* normativo o de hecho comunitarios. Quedarían, pues, dentro de este campo ciertas «peticiones» de las elevadas a la Comisión del PE apellidada con ese epígrafe (art. 277 TFUE) o, forzando la asimilación, algunas de las reclamaciones al Defensor del Pueblo del artículo 228 de dicho Tratado<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Art. 228 TFUE, (...) reclamaciones (...) relativas a casos de mala administración en la acción de las Instituciones, órganos u organismos de la Unión (...).

## 2.1.2 VINCULANTE

La Consulta de efectos vinculantes, esa pregunta neta y limpia sometida al voto ciudadano decisorio, es la que incorrectamente se suele denominar «plebiscito»<sup>79</sup>. Ello a pesar de que éste tiene un carácter genérico, comprensivo tanto de las consultas vinculantes como de los referendos de que después hablaremos. (Y que, por supuesto, también difieren de las Consultas, como veremos).

Y es a esta consulta, manifiesta en un corto interrogante binario en espera de una respuesta reducible al «sí» o «no», a la que deberían dirigirse todas las críticas que indebidamente se han concentrado en los referendos (que se plantean respecto de un texto articulado previo que al elector da a conocer, y conforme a ello éste ratificará o no). Pero la consulta vinculante de que ahora hablamos carece de ese texto articulado previo y de origen oficial, sobre la que el votante puede hacerse idea. Aquí no, aquí estamos a un cara o cruz sobre una pregunta a tiro hecho.

Y es que esa neta consulta acerca de una institución o forma jurídica en sí compleja –como todas las de contenido político– pero de denominación unívoca («república», «independencia», «*exit*», etc.), es la propuesta – más bien la imposición– de una alternativa a su recíproco y pretendido antagonista («monarquía», «régimen autonómico», «*remain*»). Ese tipo de alternativas llevan consigo extremismo cuando no absolutismo: no hay posibilidad de proponerlas si no se llevan al máximo, si no se (diríamos) «extremizan» las hipótesis alternantes.

De aquí que autores como el conocido bloguero Álvaro Cotobal –le cito aunque no comparta el tono– lleven a cabo un rechazo, diríamos, apocalíptico a todo tipo de consultas, vinculantes o no. Nos habla de que «una vuelta al pueblo reunido en Asamblea, como en la Atenas clásica (...) no es una buena idea» (para lo que da argumentos como la falta de tiempo para el ciudadano habitualmente trabajador o como la falta de interés), porque «la gente tiene que vivir su vida e incluso pasa de leerse el programa electoral que va a votar» (lo que hace ocioso ponerles a leer folios y folios sobre objetivos», etc.; porque carece de «capacidad» dado que las leyes requieren «unos conocimientos que la gente normal no tiene»; porque falta la «logística (y aludiendo probablemente a España) ve difícil «36 millones elaborando y votando una ley» (o hacerlo) «de forma digital, a través de internet»; y «¿qué pasa con la gente que no tiene internet? ¿Mi abuela podría intervenir en el proceso de elaboración de

---

<sup>79</sup> Vide *infra*, pags. 32 a 34, puntualizaciones terminológicas en toda esta materia.

leyes (aunque la pregunta debería ser si mi abuela tiene interés, tiempo y capacidad de elaborar leyes)?»

Y concluye Cotobal adoctrinándonos que «la democracia directa «no sería progresar sino retroceder» –si bien aclara, y esto nos tranquiliza un tanto– que habla «de democracia directa en el sentido de eliminar a los representantes de la vida pública. No me refiero a referéndums (*sic*) ni a iniciativas legislativas ni a otras formas de iniciativa ciudadana en política»<sup>80</sup>.

En la misma línea, el analista Jordi Pérez Colomé entiende que «un *Referendum* tiene al menos tres problemas y por eso debe ser de uso escaso: las minorías se quedan sin voz, aumenta la desigualdad de participación porque la gente de menos recursos lo percibe como más complicado y se abstiene más y su uso puede ser plebiscitario»; lo que Pérez Colomé avala con la contundente opinión de la Profesora Bascuñán, a cuyo tenor «se instrumentaliza la consulta. Ya no es democracia participativa sino democracia ratificativa»<sup>81</sup>.

Pero tampoco en este punto son correctas las generalizaciones desprovistas de datos estadísticos, sean las arriba transcritas, sea la del tan reconocido Profesor de la Universidad de Nueva York, Branco Milanović. Asevera este autor que «los ciudadanos no tienen ni el tiempo ni los conocimientos ni el deseo necesarios para participar en las cuestiones públicas, a menos que les afecten directamente (por lo que) la definición de democracia que insiste en la participación de los ciudadanos se contradice con la realidad»<sup>82</sup>. Creemos que no es así, al ciudadano –dentro o fuera del contexto de «capitalismo hipercomercializado» de que el citado autor habla<sup>83</sup>– no puede mareársele con consultas a diestro y siniestro, pero la participación *motu proprio* ante desafíos fácticos es un fenómeno instalado en esas sociedades que respetan la democracia.

Para llegar a un juicio más equilibrado, quizá proceda para este tipo de consulta vinculante aplicarle críticas tales como la del Profesor Alguacil cuando nos recuerda que «la opinión pública, mediada por el alto poder que han adquirido los medios de comunicación social, se muestra más vulnerable ante la manipulación informativa. Esto explica que las instituciones de democracia directa se hayan convertido ocasionalmente en un instrumento de poder en manos dictatoriales»<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> Vide COTOBAL, A., «<https://twitter.com/alvarezcotobal>».

<sup>81</sup> Vide PÉREZ COLOMÉ, J. «La democracia directa no es la solución» en diario *El País* 06/07/2016.

<sup>82</sup> Vide MILANOVIĆ, B., 2020, pág. 146.

<sup>83</sup> Vide *idem*, pág. 146.

<sup>84</sup> Vide ALGUACIL GÓMEZ-AURIOLES, J., en BRU PURÓN, C. M.<sup>a</sup> & *allia*, pág. 183. (NB: Entiendo que el Prof. Alguacil se refiere a la que en este trabajo denominamos «semidirecta»).

En la misma línea, es contundente la crítica del Profesor Daniel Innerarity cuando nos hace ver que «la democracia directa es demasiado simple para sociedades complejas y demasiado compleja para la ciudadanía»<sup>85</sup>. O, cuando en otro momento y lugar, aseveraba<sup>86</sup>: «Los plebiscitos<sup>87</sup> son tan importantes en una democracia como incapaces de reemplazar a los debates profundos y abiertos (porque) reducen los procedimientos de decisión a posibilidades binarias, dentro de cuyo campo hay muchas posiciones heterogéneas que solo coinciden en el sí y el no».

«Pero sí o no, o un claro a favor o en contra que – asevera por su parte el Profesor Vallespín– sirven de poco a la naturaleza dilemática de las principales decisiones que hemos de adoptar»; y se pregunta «¿cómo puede hacerse la adecuada pedagogía para que sean resueltos mediante una deliberación pública racional en vez de por la fuerza de los votos?»<sup>88</sup>. Y es que, como confirma el Profesor Moreno Luzón, «no se pueden reducir mil asuntos complejos a continuas operaciones binarias»<sup>89</sup>.

Con el agravante, puesto de relieve por la Profesora Pauline Schnapper, de la irreversibilidad: «Mire lo que ha ocurrido en Reino Unido, ¿cómo se sale del *Brexit* votado por el pueblo, un momento de pasión y de mentiras?»<sup>90</sup>. Argumento paralelo al de su colega francés Pierre Rosanvallon, para quien el «carácter binario» de esas consultas vinculantes «guarda silencio en cuanto al problema de la traducción en normas de la opción ganadora (lo que tuvo las consecuencias que sabemos a raíz de la votación británica sobre el Brexit)»<sup>91</sup>

Muy oportuna y gráficamente, con ocasión del *Brexit*, lo hizo ver el famoso biólogo Richard Dawkins, cuando se preguntaba «si habrá que someter a voto la certeza del cálculo algebraico de Einstein, o someter al voto de los pasajeros en qué pista debe aterrizar el piloto»<sup>92</sup>.

Y no solo es el desacierto de resultado previsible, es el castigo que con ese «entre espada y pared», se impone al ciudadano. Salvo que se escape, no votando o haciéndolo – a veces por «el qué dirán»– en blanco. La mayoría de los ciudadanos, cuando se da la oportunidad de participación, no lo hacen;

<sup>85</sup> Vide INNERARITY, D., 2017, pág. 212.

<sup>86</sup> Vide, INNERARITY, D. Revista *Claves de Razón Práctica*, n.º 236, pág. 15 y sgtes.

<sup>87</sup> Vide *infra* sobre esta figura, con un carácter más amplio que el dado aquí por el autor citado, con mi observación de que el reproche del Prof. Innerarity puede dedicarse a todo tipo de consulta vinculante de orden binario.

<sup>88</sup> Vide VALLESPÍN, Fdo., «Lo que la campaña esconde», en diario *El País* 07/04/ 2019.

<sup>89</sup> Moreno LUZÓN, J., diario *El País*, fecha 04/11/2014.

<sup>90</sup> Entrevista en el diario *El País* (Ideas), fecha 21/07/2019

<sup>91</sup> Vide ROSANVALLON, P. 2020, pág. 172.

<sup>92</sup> Vide DAWKINS, R., «We need a new Party, the European Party», en <https://www.newstatesman.com/politics/uk/2017/03/richard-dawkins-we-need-new-party-european-party>

como decía en su tiempo Friedrich. «(...) La aclamación no añade nada al contenido de las normas (...) haciéndole creer que están asistiendo a un proceso deliberativo democrático (como cuando) con los Tudor el Parlamento ratificaba lo que el Rey proponía»<sup>93</sup>.

Además, su práctica, es habitualmente tramposa por esconder o al menos no ofrecer información suficiente acerca de los contenidos y previsibles consecuencias de uno y otro elemento de la alternativa.

Como dice el exvicepresidente de la Comisión de la UE, Joaquín Almunia, «cuanto más difícil sea desmenuzar antes del voto las ventajas e inconvenientes de los resultados, mayor será la tentación de ocultar las consecuencias que se vayan a derivar de la decisión que adopten los votantes». Y añade que la campaña del *Brexit* «ofreció un magnífico ejemplo de ello»<sup>94</sup>.

Por esta y otras muchas razones, la Consulta vinculante, bien merece la dura calificación que Flores d'Arcais asignó al mecanismo: «una falacia, un voto»<sup>95</sup>. (Y al tener en cuenta la nacionalidad italiana de este autor, cabe recordar la reacción ciudadana que en su país se dio, la de hartazgo de consultas a atender, de donde surgieron repetidas y extensas propuestas de su supresión asentadas en el sólido argumento de «¡que legislen ellos, para eso cobran!»).

Pero no es ocioso seguir insistiendo en el mal de tales planteamientos binarios. Con referencia al sonado como reprobable caso de la consulta sobre el *Brexit*, coinciden autores de muy diverso signo. Si el conservador expresidente del Gobierno español Mariano Rajoy escribe que «dirimir diferencias políticas de tanta trascendencia por la vía del referéndum<sup>96</sup> es la mejor manera de sembrar la polarización de la sociedad durante décadas»<sup>97</sup>, el progresista Profesor francés Thomas Piketty asevera que «en el caso del *brexit*, el referéndum<sup>98</sup> solo podría desempeñar un papel útil si se hubieran formulado previamente alternativas precisas sobre las diferentes posibilidades de aplicación, lo que de por sí requiere una amplia deliberación en un marco apropiado. En la práctica, la ilusión de una democracia directa<sup>99</sup> espontánea, sin un Parlamento

---

<sup>93</sup> Vide FRIEDRICH C. J., 1968 pág. 490

<sup>94</sup> Vide ALMUNIA J., 2018, pág. 77

<sup>95</sup> FLORES D'ARCAIS, P., 2013, pág. 65.

<sup>96</sup> Considero equivocado el término, «Referéndum» es una de las manifestaciones de las consultas vinculantes. Vide pág. 35 de este texto.

<sup>97</sup> Vide RAJOY, Mariano, 2019, pág. 206 y sgtes.

<sup>98</sup> Insisto en mis reservas terminológicas, lo que el *Premier* Cameron planteó fue una consulta vinculante.

<sup>99</sup> *Idem* mi nota 78 anterior, el término adecuado sería «democracia semidirecta» o «consulta vinculante».



o un intermediario, puede conducir fácilmente a una toma de poder todavía más extrema de la que se quiere evitar»<sup>100</sup>.

(Y un caso no de tanta envergadura a nivel geopolítico pero alarmante por su signo autoritario cuando no demagógico, es el de la República Federal de México dónde en el momento de redactar estas líneas su Presidente López Obrador se propone –basándose en un peligroso artículo 35 de su Constitución– consultar a la ciudadanía acerca de la «conveniencia de juzgar o no a expresidentes de la República» –es decir, a sus tres antecesores vivos– «a efectos de deslindar sus responsabilidades penales y administrativas». Y ello avalado por una presunta «iniciativa popular» que de hecho no es sino un movimiento instado por la propia Autoridad federal: ello deforma toda Iniciativa popular que –como veremos– es tanto más legítima en cuanto más lejana, si no oponente, al Poder político del momento. Extrañamente, la Suprema Corte de Justicia de México ha avalado, por corta mayoría de votos, tal consulta a celebrar en 2021; y, tras leves modificaciones y bajo intensa campaña gubernamental, en las previstas fechas se celebró, eso sí, con una bajísima participación)<sup>101</sup>.

(Y otro caso, dentro de un régimen de Democracia plena, pero paradójico al máximo: cuando el Partido italiano «5 Estrellas» ha pretendido vehicular todas sus decisiones a partir de consultas planteadas a la totalidad de sus militantes, la administración del mecanismo se ha encomendado a una empresa privada capaz de manipularlo todo.)<sup>102</sup>

No seamos, pues, remisos en hacer nuestra la calificación que el Profesor español Antonio Elorza<sup>103</sup> otorga a este tipo de consultas: «enorme disparate (de jugarse cualquier tema básico) por el procedimiento de la ruleta rusa (lo que) no tiene nada que ver con la democracia, sino (...) con su destrucción.»

Y dada la temática del presente trabajo, no cabe olvidar la severa advertencia que el Notario italiano, conocido europeísta y federalista, Francesco Rossolillo, manifestó en 1988. Refiriéndose este autor al tema de un «sí o un «no» acerca de la incorporación pura y simple de una Carta de derechos fundamentales a los Tratados, optó junto al Tribunal Constitucional Alemán (Sentencia de 22/X/1988), por la cautela. Y es que, no obstante la titulación del texto, no se trataba de refrendar, sino de una decisión política: optar entre Tratados comprensivos de valores o «Tratados-Catálogo». Por lo que concluía: «Para pronunciarse sobre los fines de la EU hay que reconocer que uno de los

<sup>100</sup> Vide PIKETTY, Th., 2019, pág. 1210, nota 556.

<sup>101</sup> Vide diario *El País*, ediciones 2 y 3 de octubre 2020 y 1 de agosto de 2021.

<sup>102</sup> Vide diario *El País* 21/11/2020

<sup>103</sup> Vide ELORZA, A., en el diario *El País* 03/04/2019

mayores artefactos explosivos contra la integración pueden consistir en esos (referendos)»<sup>104</sup>.

## 2.2 Referéndum

Comencemos por una necesaria clarificación terminológica. Habitual y erróneamente (ya he aludido a ello), se viene utilizando la expresión «referéndum» a lo que, ni por etimología ni por exigencias de racionalidad política, deben ser llamados como tal, las simples consultas. Aparte de la inelegancia gramatical de haber de añadir una «s» para acceder al plural de esta palabra en lengua española, lo cierto es que la RAE, tras vicisitudes, optó por castellanizar el latín «*Referendum*», imponiendo una tilde que la Gramática exige pero los latinistas repudian, y estableciendo como sinónimo el término, poco usado, de «referendo». Así pues, con cierto disgusto ante un grafismo incómodo para quienes modestamente nos hemos asomado al Derecho Romano, hemos de atenernos a su aceptable definición académica como «procedimiento por el que se someten al voto popular leyes o decisiones políticas con carácter decisorio o consultivo»<sup>105</sup> (Y utilizaremos el «palabro», eso sí, tan solo en singular porque en plural resulta hasta malsonante («ums»): preferible acudir al arcaísmo «*Referenda*»).

Pero lo criticable, atinente al fondo, es que por doctrina y Leyes se está denominando «Referéndum» –y según la RAE– su equivalente en castellano, «Referendo», a lo que en modo alguno lo es.

En castellano, y en demás lenguas latinas, (y por importación románica, en las germánicas), imposible es desligar el acto confirmativo de algún tipo de decisión previa: «referendar» no es sino confirmar. Ello exige un acto previo por parte de quien pide tal beneficio. Es, pues, una consulta a los destinatarios acerca de una decisión ya tomada y obrante en cualquier forma de difusión pública, a efectos de que la respuesta positiva haya de ser tenida en cuenta –con carácter vinculante o no– por el Órgano demandante de aprobación. Nunca una consulta sobre propuestas genéricas, cuyo contenido le toca al consultado rellenar. (Por tanto, el adjetivo «consultivo» contenido en la definición de la RAE arriba transcrita, hay que entenderlo aplicable al derrotero de la respuesta, en ese caso informativo para el Poder, pero no vinculante).

---

<sup>104</sup> Vide ROSSOLILLO, F. «*Referendum on the European Union and National Constitutions*», en revista *The Federalist* EDIF (Pavía) 1988, año XXX, n.º 1, págs. 26 sgtes.

<sup>105</sup> Vide Real Academia Española, «Diccionario de la Lengua española», vigesimotercera edición, 2014, pág. 1874.

Como nos hizo ver J-M Denquin<sup>106</sup>, lo que vulgar y erróneamente, en francés, se llama «referéndum» debería denominarse «plebiscito»: el origen latino de esta palabra, «*populi scitum*» (edicto de la gente) es el resultado de la simple consulta a los ciudadanos, mediante una pregunta para la que se solicita la respuesta atendida al binario «sí» o «no». El porqué de esta relajación de la palabra plebiscito a algo así como la mansa corroboración de propuestas personalistas cuando no dictatoriales, tiene una explicación histórica que el mismo Denquin<sup>107</sup> recuerda: cuando el *populus* pasó a ser «plebe» y el merecidamente olvidable Luis Bonaparte la utiliza para asegurarse Presidencia indiscutible e Imperio «porque sí»... el vocablo obtiene mala fama y su carácter genérico queda reducido a su versión más reprobable.

Y entonces, cualquier consulta comienza a ser refrendataria, aun cuándo nada haya que refrendar.

[En esta confusión terminológica también incurre, como incurrieron los medios de comunicación al respecto, la famosa Sentencia del Tribunal Supremo de España n.º 459/2019 (14 de octubre) sobre el *procés* en Cataluña, cuando en los «Hechos probados» n.º 4 y en numerosos párrafos posteriores, se dice que «la pregunta incluida en las papeletas del referéndum fue la siguiente: «¿Quiere que Cataluña sea un estado independiente en forma de república?»». En realidad, lo que pretendían las papeletas no era la respuesta a un «referéndum» sino a una consulta vinculante, vinculante –por supuesto– para los consultantes autores del atropello o, dicho más descaradamente y en palabras del jefe policial de los *Mossos* Josep Lluís Traperó, la «barbaridad» que significó plantear tal consulta<sup>108</sup>.

Y si accedemos a la legislación española, la Ley Orgánica 2/1980 de 23 de enero es ambigua en su denominación, «sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum». Pero de inmediato las distingue en su artículo 3.º, ya que preceptúa la publicación del «texto íntegro del proyecto de disposición o, en su caso, de la decisión política objeto de la consulta»: evidentemente en el primer caso se convoca el refrendo mientras que el segundo alude a una pregunta cuya respuesta se inordina en la «decisión» a tomar; no en vano a continuación el precepto exige claridad en «la pregunta o preguntas a que ha de responder el cuerpo electoral convocado»: exigencia inadecuada en los *referenda* donde ninguna duda cabe al respecto, la claridad está en la presentación misma del proyecto legal, a tomar o dejar.]

Hechas esta aclaraciones, conscientes de la mala fama de uno de los vocablos («plebiscito») y por tanto desechado, es preciso distinguir dentro de la democracia semidirecta, la «consulta vinculante» (hay una pregunta a respon-

<sup>106</sup> Vide DENQUIN, J-M, 1976, pág. 2.

<sup>107</sup> DENQUIN, J-M., *op. cit.*, págs. 3 y 4.

<sup>108</sup> Vide medios de comunicación españoles, 21/01/2020.

der) y los *Referenda* o referendos, en que una decisión oficial, articulada y publicitada, se somete a confirmación popular en los términos estrictos de confirmar o rechazar. [Lamentablemente, el error lingüístico va a ser difícil de corregir, tanto en habla popular como en la pretendidamente técnica, la palabra «referéndum» arrasa, lo de «plebiscito» repele, y parece que «consulta vinculante» cansa. El autor de este trabajo, pese a todo ello, utilizará a lo largo del mismo la terminología que considera correcta].

Así pues, el tan aludido referéndum es el voto convocado por parte de los poderes públicos a efectos de que su resultado –mayoritario o reforzado– determine la confirmación, o la revocación de una o múltiples medidas explícitas, adoptadas por aquéllos. Voto que en ambos sentidos, integra la más frecuente modalidad de democracia semidirecta.

Las muestras a lo largo de la Historia son abundantes a partir del año 1778, en el que dos Estados norteamericanos, de entre los 13 poco después integrados en la Confederación, Massachusetts y New Hampshire, organizaron votaciones refrendatarias de sendos proyectos de Constituciones locales, con resultado positivo en el primero y negativo en el otro<sup>109</sup>. Y en la Enmienda Décima (1791) a la Constitución norteamericana (1787), al atribuir alternativamente a los «Estados» y «pueblo» la voluntad última nacional, corroboraba esa posibilidad de democracia semidirecta, en verdad escasamente usada a nivel federal. Sí, cómo veremos después, a nivel de los Estados, sobre todo en su modalidad de Iniciativas populares de que hablaremos.<sup>110</sup>

La Revolución francesa protagonizó en nuestro Continente el hábito de acudir a los *Referenda* (insisto en lo inadecuado del título, hablamos de todo tipo de consulta popular), a partir de las llamadas Asambleas Primarias, y proporcionó al efecto una cierta base de Derecho Primario en el artículo 3.º de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, Preámbulo de la Constitución aprobada en 1791: «El principio de toda soberanía, etc., etc., (...)» y, sobre todo, en la famosa proclamación del artículo 6.º, a cuyo tenor, «*La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir, personnellement, ou par ses représentants, à sa formation*»<sup>111</sup>.

Ese adverbio, «personalmente» (otros texto dicen «directamente»), ayuno de los para entonces solo posibles antecedentes constitucionales –las Leyes Básicas de Estados norteamericanos (Virginia, etc.) o de la Confederación

<sup>109</sup> *Idem*, DENQUIN, *op. cit.*, y a quién fundamentalmente sigo en este apartado., pág. 27.

<sup>110</sup> *Vide* Capítulo II de la presente obra.

<sup>111</sup> DENQUIN, *op. cit.*, pág. 25.

misma— tuvo un inequívoco origen doctrinal rousseauiano, atemperado en el texto por influencia de Talleyrand frente a proposiciones más radicales.

No es el objeto de este trabajo la crítica de ese tipo de apelación ciudadana para confirmar un acto constitucional o legislativo nacido de las Instituciones pertinentes de toda democracia representativa (Leyes producto de una o dos Cámaras, Decretos-Leyes constitucionalmente habilitados al efecto, signatura de Acuerdos internacionales, etc.). Sí decir que el riesgo «populista» (utilizo este adjetivo, aun no del todo convencido del acierto del vocablo), obrante en las diversas modalidades de democracia participativa, es menor en los supuestos de apelación refrendataria, ya que esta no es sino secuela de una previa elaboración plena de estudio, diálogo, acuerdos y votación por los titulares de la democracia representativa.

Como magistralmente nos recordó Francisco Rubio Llorente<sup>112</sup> «(En) la sustitución de la democracia representativa por la directa (...) el obstáculo no es el de la imposibilidad de reunir en un solo espacio (...) el pueblo, sino el de dejar de lado sus propios asuntos para dedicarse a los públicos».

En el referéndum, el públicamente interpelado poco ha de estudiar, sabe pragmáticamente si el texto sometido a su juicio es conveniente o no a tenor de sus principios éticos, políticos e inclusive ¿por qué no?, egoístas. Y lo confirma, lo rechaza o —tan frecuente como inconvenientemente— da el silencio por respuesta.

En todo caso, su utilización es a menudo meramente táctica por parte de los estamentos proponentes. Como dejó dicho Michels: «Por eso es que los partidos políticos, aunque sean democráticos, muestran tanta hostilidad al referéndum y a todas las otras medidas para la salvaguarda de la verdadera democracia» (por lo que) «no hay exageración al afirmar que, entre los ciudadanos que gozan de derechos políticos, el número de los que tienen un interés vital por las cuestiones públicas es insignificante»<sup>113</sup>.

Como resumen al balance político-social de las dos modalidades examinadas de democracia participativa, la Consulta vinculante y el Referéndum, diríamos que la primera es reprobable por su unilateralismo y extremismo del «sí» o el «no», en definitiva por su simplismo.

Mientras que el referéndum es un excelente medio de asentamiento y pervivencia de la democracia representativa, en cuanto respalda a esta con una ratificación popular a un texto elaborado, discutido y adecuadamente aprobado por las instituciones competentes.

---

<sup>112</sup> Diario *El País* 28/01/2014.

<sup>113</sup> Vide MICHELS, R., 2008.

El referéndum alberga, no obstante, el riesgo de capciosidad: más de una vez, se refrenda un texto desconocido por el votante destinatario, pero este peligro se acrecienta si en situaciones de contienda política, el convocante busca la ratificación, no de un texto, sino de una política y en definitiva de un poder. Recordemos el contundente juicio –recogido en páginas anteriores– que al respecto hace el Profesor Jorge Alguacil <sup>114</sup>.

Este es el riesgo «plebiscitario» de los *Referenda*, paradójicamente destinados a esa frecuente acogida que De Gaulle denunció: «el público contesta a cosa distinta del interrogante formulado».

En resumen, –y volvamos a Innerarity– «el mayor enemigo de la democracia es la simplificación», a lo que se une «otra dificultad (...) la espectacularización de la política (que permite) el bloqueo de los *tea parties* (quienes) acompañan a los agentes políticos y no vigilan al adversario sino a sus semejantes para que no traicionen unos valores que creen innegociables» <sup>115</sup>. Espectacularización –agrego yo– que no por casualidad acompaña a cada convocatoria plebiscitaria.

Cabe añadir otro riesgo: el de su proliferación excesiva, con merma de las expresiones de democracia representativa. Así lo hacen notar varios autores, entre otros el Profesor Pablo Simón, quien nos recuerda el fenómeno helvético, donde las elecciones legislativas reciben una participación bajísima (un 50% del censo), probablemente debido a que allí «la gente prefiere implicarse en política de otra manera (referendos sobre infinidad de temas)» <sup>116</sup>.

Como se ha dicho por los politólogos Gagnon y Pagé, «más que a la concesión de derechos políticos, la ciudadanía está, en un sentido amplio, intrínsecamente vinculada a las condiciones de participación por los ciudadanos en la vida de su comunidad política» <sup>117</sup>.

Y es que –como con exactitud asevera el Profesor Ángel Gabilondo, «participar es tomar parte» <sup>118</sup>. Y solo se toma parte –añadiríamos– cuando la aportación ciudadana – voto, firma, palabra, firma de apoyo, etc.– ofrece, aunque sea teóricamente, visos de eficacia.

---

<sup>114</sup> Vide ALGUACIL GZ-AURIOLES, J., en Bru & *allia*, *op. cit.* pág. 181.

<sup>115</sup> Vide INNERARITY, D., declaraciones a la revista *Ciudad Nueva*, ejemplar correspondiente a diciembre de 2019.

<sup>116</sup> Vide SIMÓN, P., artículo en «El País-Ideas» de 14/04/2019.

<sup>117</sup> GAGNON, F., & PAGÉ, M., 1999, localizable en [sradoc\\_docras@pch.gc.ca](mailto:sradoc_docras@pch.gc.ca).

<sup>118</sup> Vide GABILONDO, A. en blog «El salto del Angel» 08/04/ 2014 localizable en <https://blogs.elpais.com/el-salto-del-angel/2014/04/participacion-infantil.html>

### 2.3 Plebiscito

Reitero, al respecto, la aclaración terminológica hecha más arriba. Por su etimología, el término «plebiscito» (*plebis scitum*), debería comprender todas las consultas vinculantes, sobre una decisión unívoca (consulta propiamente dicha), o sobre un texto oficial articulado (referendo). Pero la degradación ocasional a que en sucesivos momentos históricos fueron sometidas uno y otro tipo de consultas vinculantes, sobre todo por el mecanismo expreso u oculto, en todo caso tramposo, de vincular los resultados al destino político e inclusive personal de los titulares del Poder proponente, todo ello ha llevado a que tan repetida palabra de origen latino se confunda hoy con todo tipo de disfraces populistas de decisiones autoritarias.

Y es que este derivado se ha convertido con facilidad –aún envuelto en alguna propuesta legislativa o constitucional– en acto de poder, puesto que la convocatoria se ha personalizado en el dirigente político que la lleva a cabo.

Como gráficamente dice Denquin, el plebiscito puede constituirse en «un medio privilegiado de antiparlamentarismo primario: diálogo entre la plebe y su jefe»<sup>119</sup>. Y aporta ejemplos, desde la revolución bonapartista del año III al gaulista (frustrado) de 27 de abril de 1969. A los que nosotros españoles podríamos agregar aquellos referendos amañados con resultados a la «superbúlgara» (aproximadamente tantos síes como papeletas) de la última Dictadura<sup>120</sup>.

Por lo que el plebiscito –no ya depauperación de la vida democrática, también agresión a la dignidad de los ciudadanos– no se hace acreedor de mayores comentarios.

### 2.4 Iniciativa Legislativa Popular

La Iniciativa Legislativa Popular (en adelante, ILP) constituye un *quartum genus* dentro de la democracia semidirecta.

El hecho de que un cierto número de electores insertos en el ámbito de una determinada circunscripción política lleve a los responsables de esta última una propuesta para su adopción o no, es Democracia semidirecta. Pero su mecanismo la aleja del modo de obtención de votos –y libera de los riesgos– de las descritas anteriormente [subapartados 2. A), 2. B) y 2. C)].

<sup>119</sup> *Idem*, ob. cit., pág. 304

<sup>120</sup> *Vide*, entre otros varios, PAYNE, S. G., 1992, pág. 204; Paul Preston, 1994, pág. 905.

[Esto no obstante algunos autores como el profesor Orestes Suárez Antón<sup>121</sup> nos hablan de un *quintum genus*, la llamada «Iniciativa de agenda» (en adelante, IA), similar a la legislativa pero un grado inferior, en el sentido de que propone un determinado cambio legislativo en términos amplios, esto es, sin ofrecer un texto articulado inmovible, lo que sí caracterizaría a la ILP.

Nosotros –reconociendo la valía de la proposición de Suárez Antón– inordinamos la IA dentro de la ILP, ya que pocas diferencias existen entre ambas, tanto en cuanto al objetivo –lo importante es el logro del cambio legislativo– como en su facticidad: no se conoce ILP que –aunque presente un texto articulado– pretenda la adopción del mismo tal cual, todas ellas pretenden del órgano legislativo que actúe conforme al sentido de la Iniciativa.

La alusión que dicho autor hace a Kelsen en su definición de la Iniciativa, en el sentido de tratarse de que «un determinado mínimo de ciudadanos pueda presentar un proyecto de ley, a cuya toma de consideración se halla obligado el Parlamento (...»); debe completarse con el siguiente párrafo kelseniano: «exigiendo solo que la Iniciativa Popular diese unas líneas generales sin descender a un proyecto elaborado. Ya que los electores no pueden dar instrucciones obligatorias a sus representantes, debe quedar por lo menos, la posibilidad de que en el seno del pueblo se manifiesten inspiraciones a las cuales ajuste el Parlamento su actividad legislativa»... Ello viene a confirmar que en la concepción del maestro de maestros<sup>122</sup>, no se daba IA que no redundase en ILP.

No obstante, en la relación que en páginas posteriores hagamos de las ILP's por el mundo –y en cuya labor tanto debemos a Suárez Antón– sí calificaremos como de «agenda», denominándolas «Agenda *setting*» o su apócope «IA», aquellas de contenido más genérico que las que ofrecen un texto articulado y que, sobre todo, no intentan imponer, sino sugerir].

Volviendo a nuestra contemplada figura jurídica, la ILP, procede examinar sus características.

Y ello porque ese mecanismo se adopta a tenor de una serie de notas propias, a saber:

#### 2.4.1 NO VINCULARIDAD DE RESULTADO

No vincularidad de resultado: es, sí, producto de una voluntad colectiva (los firmantes), pero ha de sujetarse a una serie de reglas generales para llegar a comprometer a los Poderes Públicos a quiénes se dirige.

---

<sup>121</sup> Vide SUÁREZ ANTÓN, O., 2019, págs. 42 y sgtes.

<sup>122</sup> Vide KELSEN, H., 1980, págs. 65 y 66.



#### 2.4.2 VINCULARIDAD INTERNA

Sí vincularidad interna, entre los firmantes y en cuanto a su contenido. Como dice el Profesor Bouza refiriéndose a la Iniciativa Ciudadana Europea (en adelante, ICE), «hay que entender que toda Iniciativa Legislativa Popular no es *bypass* de las Organizaciones convocantes, sino que obliga a obtener el compromiso ciudadano de los convocados y firmantes»<sup>123</sup>.

#### 2.4.3 MONOGRÁFICA. INCISO ACERCA DE LA ILP EN EL PROCESO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

Es monográfica: versa sobre un tema concreto, un solo tema bien delimitado, por lo que se formula mediante una propuesta unívoca, no extensible a otros campos. Ello aleja toda ILP de los riesgos –citados– de personalización tanto en cuanto a origen cómo a destino. Así como el riesgo de generalizaciones, vía reclamo, vía rechazo que –cómo han denunciado el Profesor Innerarity<sup>124</sup> y otros– derivan en dirigismo: insistamos en el rechazo de Moreno Luzón a «reducir mil asuntos complejos a continuas opciones binarias»<sup>125</sup>.

Y de otro peligro, el que anotaba Luigi Bagolini<sup>126</sup> consistente en que una participación «llevada al máximo, se anula a sí misma (...) desaparece el poder legitimado por la autoridad, permanece una realidad puramente factual (...) sin que pueda saberse quien manda y quien obedece. Queda una desnuda dinámica de fuerzas y contrafuerzas en la que no tiene sentido hablar de participación».

Frente al abstraccionismo de la elección o confirmación del poder vistos genéricamente, la ILP es una muestra, tan necesaria, de expresiones de la voluntad respecto temas concretos. Como acertadamente dicen Font y otros acreditados analistas, esta especie de la democracia semidirecta «permite pasar de la política a las políticas»<sup>127</sup>. Con la ventaja de conllevar necesariamente una previa deliberación, a su vez basada en una conformidad *ab initio* de origen plural, para de aquí pasar al tratamiento de dichos temas mediante mensajes

---

<sup>123</sup> BOUZA BREY, L., 2013, pág. 15.

<sup>124</sup> D. INNERARITY, «Democracia sin política», en varios autores, «Ciudadanos en entredicho», Revista *Claves* (PRISA) n.º 236, pág. 14.

<sup>125</sup> J. MORENO LUZÓN, en diario *El País* 4 de noviembre de 2014.

<sup>126</sup> Vide BAGOLINI, L., en Zampetti, P., L., & *allia*, 1970, pág. 43.

<sup>127</sup> Vide FONT, J., BLASCO I., GOMÁ, R., y JARQUE, M., en [http://www.clad.org.siare\\_isis/full-text/003810.html](http://www.clad.org.siare_isis/full-text/003810.html)

entrecruzados –enmiendas–, las firmas y la publicación, todo ello hoy facilitado por el uso de Internet.

He aquí una importante diferencia con el entramado de la democracia representativa. Esta, verdadero origen del poder, tiene un conocido recorrido: partidos – elecciones – Parlamento – mayoría – Poder ejecutivo – capacidad legislativa, sanción parlamentaria, Ley. Necesariamente implica, mejor dicho, exige una previa programación que no puede ser sino generalista. Todo ello va en grandes líneas, a su vez sometidas a legítimas estrategias partidistas, no solo para alcanzar el poder sino también en el ejercicio de éste y consecuente producción normativa.

Mientras que en las ILP impera el unilateralismo, se presenta, discute e intenta obtener una decisión sobre un tema concreto y –no obstante una inevitable predisposición ideológica en sus autores y seguidores – no tiene por qué ser mandataria de estrategia partidista alguna. Ese «ir al grano» diferencia profundamente lo participativo de lo representativo, y justifica el considerar la ILP imprescindible en un régimen donde se pretenda llegar a la democracia plena.

[Y no es ocioso recordar que ese carácter monográfico de la discusión tiene su origen nada menos que en los estudios de Marsilio de Padua –seguido por G. de Occam y Nicolás de Cusa– cuando inició la teoría –no muy bien vista por el Vaticano– de la discusión conciliar: «Digamos (...) que el legislador o primera causa eficiente de la ley es el pueblo, o sea la totalidad de los ciudadanos (que) se reunieron (...) para vivir de forma suficiente (de forma que) esas artes (..) tan solo pueden ser adquiridas con su mutua participación (...)». <sup>128</sup> «Artes» de contado número –guerra, paz, obediencia papal, etc.– en los siglos XIII y XIV, «artes» o temas que, a su vez, deberían decidirse –conforme al legado del derecho romano– por unanimidad, pero que, como nos recuerda J. Le Goff <sup>129</sup>, teólogos y decretistas la reconvierten en *maior et senior pars*, es decir, en feudalismo. A excepción de un movimiento histórico, exclusivamente español, el de los Comuneros, uno de cuyos inspiradores, Fray Alonso de Castrillo, ya decía que «por ninguna otra cosa es averiguado quién sea el *cibdadano*, sino por la participación del poder para juzgar y determinar públicamente» <sup>130</sup>. Y que siglos después, con la Ilustra-

---

<sup>128</sup> Vide MARSILIO DE PADUA, 2009, pag. 54 y sgtes. Para el mejor conocimiento de esta doctrina, son imprescindibles los estudios del Profesor de la Universidad de Zaragoza y exeurodiputado Bernardo Bayona, prematura y lamentablemente fallecido.

<sup>129</sup> Vide LE GOFF, J., 2015, págs. 252 y sgte.

<sup>130</sup> Vide MARAVALL, J. A., 2021, pág. 207

## I. INTRODUCCIÓN. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: NOCIÓN, CARACTERES... ■

ción y su rechazo al feudalismo en general<sup>131</sup> y al despotismo<sup>132</sup>, cabe comentar, discutir y decidir esas incontables «artes» –desde los derechos humanos a la inteligencia artificial pasando por el cambio climático– en los siglos XIX, XX y XXI, pero siempre artes a ser planteadas y decididas por la «totalidad de los ciudadanos». Ya que, «*dentro de ti, ó cidade, o povo é quem mais ordena*»<sup>133</sup> Si no es así, no hay «ciudad»<sup>134</sup> ].

Aparte este inciso histórico, y antes de abandonar el tema concreto de las relaciones «representativa/participativa», aludamos de nuevo al estudio de Font, Blanco y otros<sup>135</sup> cuando, recogiendo a Brugué y Gallego, se preguntan si «los ciudadanos no estamos preparados para la abstracción que requiere la elección entre representantes políticos», por lo que las votaciones sobre temas concretos serían las únicas pertinentes.

Pero, a mi entender, nada menos antagónico que las facetas electoral representativa y propositiva concreta; así mismo, con Alarcón y otros<sup>136</sup>, obligado es retener los numerosos estudios demostrativos [indagaciones de campo llevadas a cabo por Smith&Tolbert (2004), Donovan (2009) y otros], que «identifican una mayor participación electoral allí donde se realizan con frecuencia referendos e iniciativas. En EEUU, aquellos Estados que cuentan con un uso frecuente de iniciativas de participación ciudadana cuentan con una mayor asistencia electoral». (Al parecer, no en Suiza, según lo señalado anteriormente)<sup>137</sup>.

Lo que –como nos recuerdan Cuesta López y Presno Linera<sup>138</sup>– Kelsen ya constató en su día, el hecho de «cierta fatiga del parlamentarismo», y ese fenómeno lo vio más patente «allí donde el pueblo queda limitado al acto de la elección». A lo que, recíprocamente, dichos autores dan respuesta con su cita de David Held cuando éste asevera que «si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que (...) participen activamente».

---

<sup>131</sup> Ejemplo notable de ese rechazo nos lo ofreció el español Cadalso cuando en sus «Cartas Marruecas» asevera: «La nobleza hereditaria es la vanidad que yo fundo en que 800 años antes de mi nacimiento muriese uno que se llamó como yo y fue hombre de provecho, aunque yo sea inútil para todo». (Localizar «Carta XIII» en Biblioteca Virtual Universal, 2003 pág. 28)

<sup>132</sup> Nadie como Kant lo rechaza: «Yo respondo: el uso público de su razón tiene que ser en todo momento libre» («¿Qué es la Ilustración?») transcrito por Artola, M. «Textos fundamentales para la historia», Ed. *Revista de Occidente*, 1968, pag. 411)

<sup>133</sup> Extracto de la canción portuguesa «*Grândola vila morena*» 1964.

<sup>134</sup> En este sentido, con energía, GONZÁLEZ ESCUDERO & *allia* 1991, págs. 30 y 42

<sup>135</sup> FONT & *allia*, *op. cit.*, pág. 120.

<sup>136</sup> *Vide* ALARCÓN, P., G.<sup>a</sup>-ESPÍN, P., WELP, Y., y FONT, J., 2018, pág. 10.

<sup>137</sup> *Vide supra*, pag. 32.

<sup>138</sup> *Vide* Cuesta López y Presno Linera, «El reto de la profundización democrática en Europa: avances institucionales en democracia directa», localizable en [http://ssrn-id3068772\(21\).pdf](http://ssrn-id3068772(21).pdf).

Y si, por supuesto, el autor de estas líneas no puede omitir hechos tan a ojos vista preocupantes como el «¡No nos representan!» y datos tan ciertos como los de la encuesta llevada a cabo por el *Institute for Public Policy* de la Universidad de Cambridge bajo la dirección del Profesor Roberto Foa en enero de 2020 – a cuyo tenor entre 25 millones de consultados a través de 54 países desarrollados del mundo, el 57,5% se muestran disconformes con nuestros actuales modelos de Democracia<sup>139</sup>– y si, por si fuere poco –en estos momentos de la pandemia Covid-19 y la dureza de sus futuros efectos económicos– el descontento puede ser más generalizado y profundo... lo más probable (tampoco cabe profetizar) es que indagaciones concretas al ciudadano y respuestas influyentes de éste sobre las soluciones adecuadas, motivarán más y mejor su adhesión al tipo de régimen que ha superado en ética y eficacia a todos los que le precedieron.

#### 2.4.4 DELIBERATIVA

Es deliberativa, porque desde su inicio –producto de un previo consenso y secuencial «contraste de pareceres» (por supuesto, no el falso del franquismo, sino el dotado de autonomía, libertad de expresión, tolerancia mutua y el machadiano «escuchad»), hasta el momento de llegar a la definitiva formulación *ad extra*.<sup>140</sup>, predomina el signo deliberativo.

Pero acerca de este carácter, no sobran unas

##### 2.4.4.1 *Consideraciones previas*

Ese intercambio de pareceres, basado en la confianza y a través de los varios sistemas de comunicación, produce lo que, con acierto, Hardt y Negri han denominado un «ensamblaje».

(Sin necesidad de esa «asamblea» que –con no tanto acierto– los mismos autores reclaman y que, en cuanto conducente –también para Hardt y Negri– a «una igualdad para producir riqueza» o «agente de felicidad»<sup>141</sup>, nos llevaría

---

<sup>139</sup> Vide referencias extensas en medios, p.ej., «El Periódico» de 29/01/2020; en [https://cadenaser.com/ser/2020/01/29/ciencia/1580277609\\_498589.html](https://cadenaser.com/ser/2020/01/29/ciencia/1580277609_498589.html); o en <https://www.nytimes.com/es/2016/12/02/espanol/analisis-las-democracias-no-son-tan-estables-como-se-pensaba-y-estas-son-las-senales-de-alerta.html>

<sup>140</sup> Vide en este sentido CURTIN, R., págs. 185 ss.

<sup>141</sup> Vide HARDT, M. y NEGRI, A., pág. 16.

en directo a la Isla de las Maravillas. No obsta esto último a la necesidad de gratitud por parte de todo demócrata a estos autores, quienes a partir del tan conocido «ensamblaje», acceden a un «emprendizaje de la multitud que surge de las formas de cooperación social que sostienen la producción y reproducción de la vida social»<sup>142</sup>, algo de que muy bien pueden ser vehículo las ILPs).

Seamos realistas: la convergencia se nutre de disidencias, a su vez abiertas al diálogo. No cabe ello sin el acercamiento de propuestas, previamente comunicadas y conocidas por unos y otros. No otra actividad es la participativa. Como nos dijo David Plotke<sup>143</sup>, «lo opuesto de la representación no es la participación; lo opuesto de la participación es la exclusión. Y lo opuesto de la participación es la abstención».

Por su parte, es condicionada pero realista la aceptación que el Profesor Daniel Innerarity concede a las Iniciativas Legislativas Populares, de las que –eso sí– reconoce que «forman parte (de) una diversidad de estrategias (destinadas) a mejorar la relación entre representantes y representados». Dice nuestro autor que, no obstante «un balance muy flojo en cuanto a su utilización y resultados (de la Iniciativa Ciudadana Europea, en adelante ICE), (...) la implicación de la ciudadanía es un valor democrático incuestionable (...) y aunque no en condiciones por sí sola(os) de revitalizar la democracia (...), es un instrumento de restablecimiento de la agenda (*agenda setting*)».

Esto así, coincidimos con el siempre acertado Profesor Innerarity en la insuficiencia del sistema partitocrático inclusive en el nivel supranacional, pero nos diferenciamos en considerar, por nuestra parte, que la Iniciativa Popular sí es capaz –en su manifestación genérica o de *agenda* pero también concretizada como se da en la ICE– de revitalizar el sistema, y por tanto de concurrir al logro de ese «ensamblaje» capaz –según él– de «resolver los problemas democráticos que plantean la interdependencia y la globalización»<sup>144</sup>.

Como dice Pérez Zafrilla al referirse a las iniciativas en general, «su valor epistémico (...) supone que el recurso a la deliberación permite llegar a decisiones mejores que la mera agregación de votos»<sup>145</sup>. A lo que cabe agregar la consideración de David Held de que el mero hecho del arranque deliberativo ya supone una presunción de «que todos los participantes tienen los talentos y las habilidades naturales necesarias para (...) sopesar las posiciones en competencia»<sup>146</sup>, ello en beneficio del acuerdo previo a lanzar una ILP.

<sup>142</sup> *Idem*, págs.17 y 389.

<sup>143</sup> Recogido en INNERARITY, D. 2017, pág. 214.

<sup>144</sup> *Vide* INNERARITY, D., *op. cit.* págs. 210, 211, 213 y 214.

<sup>145</sup> PÉREZ ZAFRILLA P. J., *Rev. Sistema*, n.º 214 (2010), pág. 105.

<sup>146</sup> HELD, D., 1995, pág. 201.

En ese sentido, como dicen Aloisio, G., Grimaldi, G., Morelli, U. y Padoa-Chioppa, A., toda iniciativa popular representa «una democracia asociativa (que posibilita la) distribución del poder entre varios centros de decisión públicos y privados»<sup>147</sup>.

Y procede aquí aludir a las consideraciones de Jürgen Habermas acerca de lo que llama «esfera pública informal», que propiciaría el «cambio de proyectos de élites a un modo basado en la ciudadanía», porque eso nos haría ver la existencia de una «sociedad civil capaz de movilización». E insiste: «Hoy ya no son útiles (...) encuestas (...), se exige un modo político (...) argumentativo con conciencia de falibilidad». De tal modo que la «forma discursiva de la voluntad común (proporcionaría) una acción comunicativa orientada al entendimiento». Esto llevaría a una «retroalimentación positiva» y a un «esfuerzo cooperativo». La caracteriza este autor cómo el «modelo de política deliberativa», por el que «una red de distintas formas de comunicación (...) resultan (ar) capaces de ligar la Administración pública a premisas racionales (...)»; de tal modo que así «podría la ciudadanía seguir significando hoy algo más que una agregación de intereses particulares prepolíticos y el goce pasivo de derechos paternalistamente otorgados»<sup>148</sup>.

Y capaces de acceder a la «más ambiciosa idea de la democracia, según la cual los destinatarios del derecho deberían ser al mismo tiempo sus autores»<sup>149</sup>.

No sobran, más bien nos son imprescindibles, estas opiniones de Habermas, aunque disintamos de su calificativo como «institucionalmente entumecida» la imagen del «estado democrático de derecho»<sup>150</sup>: este modelo pervive y –deseablemente– irá en aumento, tanto en extensión geográfica como en calidad. Si el autor se refiere a la Democracia representativa, tan necesaria es esta como la participativa, y las mejoras en el sistema de partidos (elecciones y consultas internas<sup>151</sup>, listas abiertas y paritarias, etc.) han influido muy positivamente en la necesaria confrontación pacífica electoral y Gobiernos turnantes.

(En todo caso, no podemos sino seguir, con admiración y agradecimiento, a ese gran filósofo y politólogo que es Habermas quien –por otro lado– se muestra como un europeísta convencido hasta el punto de aseverar que «la

---

<sup>147</sup> Vide ALOISIO & allia, «The European Citizen's Initiative» localizable en <https://www.yumpu.com/en/document/read/5146969/the-european-citizens-initiative-challenges-and-perspectives>

<sup>148</sup> Vide HABERMAS, J., 1994, pág. 634.

<sup>149</sup> Vide HABERMAS, J., pág. 57.

<sup>150</sup> Vide HABERMAS, J., *op. cit.*, pág. 58.

<sup>151</sup> Vide CLOSA, C.; «La Paradoja de la debilidad», en *El País*, Ideas 15 dic 2019.

renuncia a la unificación europea sería también decir adiós a la historia mundial»<sup>152</sup>.)

Política deliberativa, para el Profesor Phillip Pettit, «disputatoria», que este autor basa «en el debate (...), siendo así que una de las consideraciones relevantes es que deberían en efecto llegar a un acuerdo (...) conforme con el ideal de una república de razones (...) y el ideal de una libertad como no dominación»<sup>153</sup>. «No dominación» que no puede estar sino sujeta a la referida «forma disputatoria de la democracia» y capaz, en último caso, al «derecho de resistencia»<sup>154</sup>. (Nada nos dice Pettit en cuanto a la exigible no violencia de tal derecho, pero del contexto de su obra así se deduce: la libertad es «no interferencia»; «lo mejor de toda acción política es ser de todos y perseguirlo por vía estatal»; «la libertad como no dominación solo puede realizarse bajo un ordenamiento que implique a la gente en la interacción comunal»<sup>155</sup>).

Pero en el mismo Profesor Pettit localizamos una exigencia que nos va a servir de módulo para dar el visto bueno o no a las iniciativas ciudadanas regulatorias, tanto en ámbito estatal como el supraestatal comunitario de que aquí tratamos, ello a tenor de la legitimidad de su origen último. Dice: «El que las cosas hayan cambiado a mejor (ej., mujeres, minorías étnicas, etc.) no puede sino atribuirse a los efectos de una creatividad, por parte de la civilidad, mayor que la que emana de la obediencia a la ley (...). Supongamos que quienes han trabajado en favor de esos cambios no hubieran internalizado las normas relacionadas con el bien de los grupos en cuestión. Supongamos que se hubieran centrado exclusivamente en sí mismos y en sus familias sin proyectar sus inquietudes a grupos de adhesión más amplios, en tal caso, es más que dudoso que los cambios en cuestión hubieran llegado a acontecer»<sup>156</sup>. He aquí la clave que Philip Pettit nos proporcionó –quizá sin pensar en ello– para discernir cuando una ILP responde a intereses comunes o –de todo hay en la viña del Señor– a afán de protagonismo o, peor aún, a intereses particulares.

En efecto, en los casos más relevantes que hemos conocido de gran interlocución popular previa a decisiones colectivas –campanas electorales de EEUU (salvo las dos sucesivas de Trump, lindantes con espectáculos circenses cuando no fascistas), nacimiento del *Tea Party*, revolución pacífica de Túnez, *Occupy Wall Street*, articulación en España del 15-M, quita de deuda islandesa, etc.– se ha dado previamente y durante un más o menos largo período, ge-

<sup>152</sup> Vide HABERMAS, J., *op. cit.* pág. 81.

<sup>153</sup> PETTIT, Ph., 1999, págs. 244 a 247, pág. 250 nota 1, págs. 261 y 267.

<sup>154</sup> *Idem*, pág. 263.

<sup>155</sup> PETTIT, Ph., *op. cit.*, págs. 352, 353, 354 y 362.

<sup>156</sup> *Idem*, pág. 321.

neralmente por vía digital o *broadcasting*<sup>157</sup>, un espacio público de propuesta, discusión y voto interno.

Pero a diferencia de esos encuentros, siempre expuestos al riesgo ya citado de convertirse en «contestatarios», inclusive apegados al subconsciente propósito de excluir arreglos para mantener la tensión, la ILP –por su carácter monográfico antedicho y su culminación en un futuro documento peticionario– engendra un comportamiento proactivo, y en este sentido, también cumple –como ha puesto de relieve el Profesor Sigalas– una función educativa<sup>158</sup>.

Son, al efecto, útiles las fases que, en más amplios términos de acción política que la que es objeto de este trabajo, consignan Negri y Hardt, esto es, las que obran en dicha acción en beneficio «del común»: «emprendizaje» (para nuestro caso, el de los promotores y sucesivos correctores) y «ensamblaje» en «términos políticos», es decir, logro de una conexión –«asamblea» en la retórica de estos autores– sobre un tema cuyo éxito procuran todos los firmantes<sup>159</sup>. [Más recientemente, Antonio Negri reconduce su término «del común» al usado en Norteamérica «*commoning*» y la Asamblea a «empresa (en la que navegamos dependientes) de la increíble solidez del depósito ontológico que la actividad de la multitud ha determinado»<sup>160</sup>]

Función educativa que no puede sino extenderse a otros campos, p. ej., el económico. Y por un proceso circular en que un factor incentiva a otro: «La transparencia económica y financiera –dice Th. Piketty– no es únicamente una apuesta fiscal, también es (...) una apuesta de gobernanza económica y de participación en las decisiones»<sup>161</sup>.

Ni cabe olvidar las

#### 2.4.4.2 *Objeciones a la autenticidad deliberativa*

No obstante, ese carácter deliberativo ha sido puesto en duda por algunos autores, recogidos en el sobresaliente estudio de la materia llevado a cabo hace años por la politóloga Doctora Isabel Báez Lechuga<sup>162</sup>. Se refiere, por ejemplo, a quiénes aducen la consabida «incompetencia de los ciudadanos para tomar decisiones sobre cuestiones complejas». La Dra. Báez rechaza con ra-

---

<sup>157</sup> En sus modalidades *webcasting*, *peer to peer* (P2P), etc.

<sup>158</sup> Vide SIGALAS, E., «*The ECI, a new Era for democratic politics in de EU*», en *The Federalist Debate*, mayo 2012, pág. 32.

<sup>159</sup> HARDT, M. y NEGRI, A., *op cit*, págs. 16, 17 y 394.

<sup>160</sup> Vide NEGRI, A. «Dis-utopías de la multitud» en Corella, M. & *allia*, 2019, pág. 42.

<sup>161</sup> PIKETTY, Th., 2014, pág. 640.

<sup>162</sup> Vide BÁEZ LECHUGA, I., 2016, págs. 244 y sgtes.



zón tal reserva, el ciudadano «se debe pronunciar según un juicio y no según un criterio especializado». (El firmante de estas líneas discrepa, no obstante, de Báez cuando ella reconduce ese juicio a que «se basan en decisiones morales». Dejemos de lado aquí la ética: el contenido de una ILP –y en la UE, de una ICE– puede ser técnico al 100% pero según los promotores, útil política, económica o socialmente y en nuestro ámbito será la Comisión Europea quien contrastará la propuesta con «los valores de la Unión»<sup>163</sup>).

Y creo que la refutación más firme a ese tipo de imputaciones de incompetencia –válidas, efectivamente, para los plebiscitos de tipo binario– descansa en que una firma de apoyo es más reflexiva y libre que un voto; no se está atendiendo a una convocatoria de los poderes públicos sino de conciudadanos; adherirse a una ILP arranca de un interés personal, aun mínimo, sobre el tema; y, sobre todo, parece difícil que esos contingentes de ciudadanos, cuyo apoyo se exige por todas las legislaciones al efecto, se dejen comprometer inconscientemente con la propuesta concreta que se les somete.

La otra objeción muy socorrida es la de que grupos de interés económico pueden estar detrás de unas u otras ILP, de modo que estas respondan a los fines, aun encubiertos, de aquéllos. (A este efecto, la citada Dra. Báez recoge el parecer del Eurodiputado Guerrero Salom, cuando considera que «en las votaciones de democracia directa, los gastos de campaña son el predictor más seguro para determinar quién gana y quien pierde», así como el testimonio de la norteamericana Camille Hansen, a cuyo tenor fue un reciente ejemplo la californiana batalla contra la Proposición 37 sobre alimentos contenedores de organismos genéticamente modificados, lo que costó a grupos de presión 45 millones de dólares al difundir campañas engañosas<sup>164</sup>).

Pero como asevera la misma Dra. Báez –a cuyo criterio me sumo–, el tema es discutible, y recoge aportaciones técnicas de investigadores sociales como Elisabeth Gerber, demostrativas de que las propuestas defendidas por *lobbies* suelen tener menos éxito que «las propuestas por las bases de la ciudadanía»<sup>(165)</sup>.

En todo caso, llevando el argumento al extremo, mejor es que los *lobbies* den la cara financiando una ILP que no actuar secretamente en los pasillos del poder. Un interés obscenamente egoísta es más identificable y, por tanto, vulnerable en una proposición pública que en una gestión secreta.

<sup>163</sup> Art. 6, 3 e) Reglamento (UE) 2019/788 sobre la ICE, que se examinará después.

<sup>164</sup> Vide BÁEZ, *op. cit.*, pág. 249.

<sup>165</sup> Vide BÁEZ, *op. cit.*, pág. 244.

Y, recordemos, de nuevo con Báez<sup>166</sup> las experiencias de Port Alegre, los distintos presupuestos participativos en distintos puntos del globo y la votación favorable irlandesa de 2012 respecto del *Fiscal Compact*: ello nos hace ver que el pronunciamiento –pacífico– popular, tiene sentido de la responsabilidad en lo económico. Un sentido de la responsabilidad que, en términos generales, no tiene por qué faltar en la tesitura de firmar o no una propuesta acompañada de argumentos.

(En páginas posteriores volveremos sobre este problema al analizar su tratamiento en la regulación de la ILP a nivel comunitario europeo, la ICE.)

#### 2.4.4.3 *Conclusión provisional*

De nuevo interesa distinguir la papeleta en urna del apoyo explícito mediante firma. En consultas y *Referenda* desde el Poder, al voto precede habitualmente una campaña propagandística que busca –y a menudo consigue– crear una opinión, opinión difusa que más o menos mecánicamente abocará en ese acto de votar que para todos es símbolo y exigencia del comportamiento cívico en democracias.

Mientras que en las ILP se busca, persona a persona y entre iguales, una inmediata colaboración activa articulada en una firma, y es de pensar que no es fácil que una mano ajena pueda –simbólicamente– empuñar la diestra o zurda de cientos de miles de personas. Estas firmarán si la propuesta coincide con sus convicciones previas, o si el texto en sí le induce a variarlas. Pero la firma es un paso que se aleja mucho de la mera aceptación «Sí/No» a un texto o el mero seguimiento a los líderes que lo propugnan. En la elaboración de una ILP no hay líderes, hay redactores y organizadores. El hecho de firmar presupone unos contactos previos, un interés temático común. Por lo que, insisto, la plasmación –gráficamente u *on line*– de una firma de apoyo a la propuesta de unos ciudadanos de igual nivel que el del firmante, es un acto mucho más reflexivo y libre que el voto binario requerido en los plebiscitos por ese Poder respetado cuando no temido, ese papeleta en urna que tantas veces se deposita por el qué dirán.

Que el supuesto de suficiente información y la racionalidad en el firmante de una ILP es algo que se «asume falazmente» por teorías democráticas contraproducentes que acaban alimentando «la teoría elitista», y que partir de una «ciudadanía educada, conocedora de las alternativas y con recursos sufi-

---

<sup>166</sup> Vide BÁEZ, *op. cit.*, págs. 239 y 240.

cientes para participar en política», todo eso venga a constituir «demasiada presunción»... ambas son respetables opiniones expuestas por la Dra. Báez <sup>167</sup>, pero tan indemostrables como sus contrarios.

Y sí cabe señalar algo: todos los firmantes de apoyo a una ILP coadyuvan en un esfuerzo común, posiblemente baldío pero siempre exigente de respuesta argumentada por parte del Poder recipiendario. Cada firmante tiene ocasión – y de hecho la utilizará– de seguir el decurso de aquello que, con otros, propuso: comprueba que con ellos y el proceso en sí, posiblemente alentado por los medios, ha logrado colocar el tema en la *agenda setting*.

[Y con todo respeto a la altísima calidad de la monografía de Báez, también sus reservas a este respecto <sup>168</sup> son discutibles: el interés ciudadano y de las élites políticas se medirá en función del interés ínsito del tema de cada ILP en sí: p ej., el, en mi opinión, rechazable y por la Comisión rechazado contenido en la ICE «*One of Us*», así como el aceptable y aceptado «*Right to Water*», ambos tuvieron repercusión mediática porque de por sí respondían a un previo debate popular, pero el segundo va en aumento mientras el primero pierde puntos: es innegable que sendas respuestas de la Comisión influyeron. Y, si seguimos en el tema a nivel europeo, hay que preguntarse si el «ostracismo» popular previsible para futuras ICE no es gemelo al comprobado de la gente con las políticas de la UE en su conjunto, cuya no excesiva fuerza se manifiesta en la atención a las elecciones al Parlamento Europeo: el poco más del 50% de participación en los comicios de abril 2019 muestra tanta lejanía de los mecanismos de la democracia representativa europea como, hipotéticamente, tendrían los de la participativa.]

En resumen, lo que necesitan las Iniciativas es –valga la redundancia– iniciar su implantación, aceptación extensiva y frecuente recorrido, y a ello coadyuvaría un mínimo apoyo didáctico previo que, realista en cuanto a su limitada función, hiciese saber que la complejidad de la sociedad actual exige una participación más consciente y más comprometida que depositar de cuando en cuando una papeleta en la correspondiente urna.

Llevando el tema al objetivo de la construcción europea, con acierto dice la politóloga Leyre Burguera que la ICE implementa esa construcción, «desde abajo, desplegando todo su potencial creador de comunidad» <sup>169</sup>.

No en vano Hans Kelsen nos decía ya en 1921 que «la Iniciativa Popular (...) merecería más amplitud de la que se le concede en las Constituciones antiguas y aún en las modernas; podría por ejemplo, facilitarse el proceso de la

<sup>167</sup> Vide BÁEZ, *op. cit.*, págs. 249 y sgte.

<sup>168</sup> Vide BÁEZ, *op. cit.*, págs. 287 y 342.

<sup>169</sup> Vide BURGUERA, L. en *Rev. Estudios de Deusto (Revista de la Universidad de Deusto)*, diciembre 2014, págs. 391 a 403.

aspiración popular (debiendo quedar, por lo menos) la posibilidad de que en el seno del pueblo se manifiesten aspiraciones a las cuales ajuste el Parlamento su actividad legislativa»<sup>170</sup>.

#### 2.4.5 DELEGATORIA

Es delegatoria, ya que el firmante encomienda a una o varias personas recoja su voluntad para acceder al destinatario último, un poder político de cualquier orden.

#### 2.4.6 PROPOSITIVA

Sobre todo, es propositiva (se admitirá este anglicismo procedente del verbo *to propose*, como adjetivo derivado de nuestro «proponer»). Este carácter es el que legitima el recomendable ejercicio de ILP's ante todo tipo de poderes públicos, desde la escala local a la supranacional. De una parte, los «Organizadores» de que después se hablará, se responsabilizan en el discurrir de la ILP hasta su meta, pero ello no es posible sin los apoyos numéricos recabados, lo que implica una exigencia mutua para no frustrar la arribada al puerto de destino, el Poder político. Hay, como dice Roy Price, «*propulsive and supportive elites*»<sup>171</sup>.

Y ello porque toda propuesta colectiva, mínimamente elaborada y consensuada, es una muestra de voluntad y abre cauce a sucesivas ampliaciones o puestas a punto: raro es el recorrido de una ILP en que no haya reelaboración o actualización. Crea un campo cultivable, por lo que sería de reprochar a las Instituciones recipiendarias la negación sistemática de tal tipo de iniciativas: ello perjudicaría el carácter dialógico en la sociedad.

Una vez culminada la propuesta, sea o no con éxito, e inclusive dejando aparte el reflejo que puede quedar marcado en los proponentes y de que se hablará después, la sola concurrencia en la discusión y firmas crea de por sí lo que Laval y Dardot han llamado una «praxis instituyente», es decir, «una política como actividad dirigida a transformar las instituciones para conformarlas a la autonomía de la colectividad»; lo que crea un «derecho de lo común que

---

<sup>170</sup> Vide KELSEN, 1980, págs. 65 y sgte.

<sup>171</sup> Vide, Roy Price en Wessels, W. & others, 1987, pág. 16.

(...) como principio de lo social (...) significaría instaurar el principio de lo común en el plano del Derecho <sup>172</sup>.

Efectivamente, la coincidencia, a través de la discusión y mutuas cesiones, la firma y el encargo a los propulsores, la correspondiente presentación y mantenimiento –salvo desistimientos justificados– de la ILP, crea entre los firmantes un –repetimos siempre con Habermas– «mundo de la vida» <sup>173</sup> (eso sí, sin necesidad del tamiz exageradamente socioeconómico en que incurren Laval y Dardot) que llevará a dichos firmantes a defender pública y privadamente el contenido de la propuesta, así como no desdejar unilateralmente los objetivos buscados.

Esa realidad es capaz de reforzar el anhelo cuasi utópico en que el propio Christian Laval se mueve: «la capacidad inventiva de los actores sociales es lo que nos da esperanza» <sup>174</sup>. Más modestamente, el autor de estas líneas aboga por que las ILPs (y concretamente las ICE), se nos muestren como modelos de autoinstitución.

Toda ILP ha de tenerse en cuenta por dicho Poder, y ha de ser tramitada si cumple los requisitos de forma y fondo exigibles, pero nunca repetidos poderes quedan obligados a aceptar el fondo de la propuesta. Constituye, en este sentido, una inyección democrática en el ya citado «mundo de la vida», sin daño alguno para el orden constitucional e institucional en que descansa el poder público destinatario.

#### 2.4.7 EMPODERANTE

Es empoderante. Este término, derivado *ad litteram* del *empowerment* de lengua inglesa, y admitido por el DRAE en la forma de adjetivo calificativo que hemos utilizado en el epígrafe tiene, según algunos, su origen en la ya remota didáctica de Paulo Freire cuando propugnaba «un proceso de acción a través del cual mujeres y hombres despiertan a la realidad de su situación (...) y se confirman a sí mismos como creadores de su futuro histórico» <sup>175</sup>, lo que conllevaría «una acción transformadora en los participantes» <sup>176</sup>. Y es en el campo del feminismo de la segunda mitad del siglo xx en el que prospera esta

<sup>172</sup> Vide LAVAL, Ch. y DARDOT, P. 2015, págs. 459, 516 y 517.

<sup>173</sup> Vide HABERMAS, J., 2005, pág. 635.

<sup>174</sup> Vide entrevista en *El País* «Ideas» 8/11/2015.

<sup>175</sup> FREIRE, P., 1973.

<sup>176</sup> Vide en M. N. Torres, en *Revista Iberoamericana de Educación*, New México Universitas, 2007, n.º 43.

visión y el vocablo «empoderamiento» que la explicita: un incremento en la participación pública de las mujeres provee a las mismas de una conciencia que fortalece su acción. Concienciación da poder.

Y en ese momento estelar del recorrido, aún por culminar, «hacia un matrimonio profundo y en muchos niveles de lo masculino y lo femenino» (R. Tarnas)<sup>177</sup> que fue la Cuarta Conferencia sobre la Mujer celebrada en Pekín de 4 al 15 de septiembre de 1995, se consagró el término al adoptarlo oficialmente en su Declaración final, por la que los Gobiernos firmantes se comprometieron a «*enhance (ing) further the advancement and empowerment of women*»<sup>178</sup>. Y si en el ámbito político oficial el término se utilizó originariamente en ese campo de la política de género, posteriormente se ha extendido a todos aquellos campos en que, a partir de un proceso de concienciación común, sus autores se refuerzan recíprocamente en un salto social que a la vez compromete y emancipa.

En nuestro campo, es muy probable que la reflexión conjunta sobre el tema objeto de una futura ILP, no solo conciencie a los firmantes acerca de la necesidad de plantearlo, sino que la preparación, desarrollo y no digamos aceptación del texto definitivo por la Autoridad destinataria, les empodere para participar en futuras acciones de orden democrático.

Porque es un empoderamiento constructivo, cualquiera que sea el grado de conformidad o disidencia de sus contenidos. No se queda en el «clictivismo», término que para estos tiempos de hipercomunicación telemática ha acuñado el sociólogo Tomás Alberich<sup>179</sup>.

Como dice la politóloga Isabel Báez Lechuga, «la participación directa de los ciudadanos aumenta el grado de identificación con la normativa adoptada y por tanto fomenta la adhesión del individuo al sistema. El ciudadano deja de ser espectador para formar parte activa de las decisiones políticas. Este argumento resulta especialmente adecuado para el caso de la Unión puesto que la ICE podría contribuir para crear una identidad transnacional»<sup>180</sup>.

Empodera a los ciudadanos –eso sí– de forma individual y temática: diríamos, disculpándonos por el incorrecto castellano, que «ca'uno es ca'uno», y el logro, o sucesivos esfuerzos para llegar a él, no tienen por qué «empoderar a las comunidades para que encuentren juntas el sentido del mundo (que) nos

---

<sup>177</sup> Vide TARNAS, R., 2008, pág. 558.

<sup>178</sup> *Declaration of Beijing*, en A/CONF.177/20/, apt.º 7, Rev. 1. Curiosamente, la versión española, probablemente por alergia de sus autores al neologismo «empoderamiento», lo convierte en «la potenciación del papel (de la mujer)», con lo que se pierde el elemento más importante, la concienciación.

<sup>179</sup> Vide ALBERICH, T., en el diario digital *Público* 20/02/2021.

<sup>180</sup> Vide BÁEZ, I., *op. cit.*, págs. 36 y sgte.

lleva (ría) a las brasas del grupo sesgado», según denuncia con acierto Y. N. Harari<sup>181</sup>. No, la coincidencia temática en una ILP no resta individualismo en sus autores, no fuerza colectividades de futuro ni mucho menos de pasado, las que –según la incisiva expresión de Guy Standing respecto de las *brexitianas*– son de signo «atávico»<sup>182</sup>.

[O si se quiere y según el título que Zygmunt Bauman dio a su libro póstumo, algo perteneciente al mundo de las «retrotopías», las utopías marcha atrás<sup>183</sup>. El término que me resisto a utilizar es el tan consabido de «populismo», por lo pronto ofensivo para el pueblo de quien se quiere arrancar todo tipo de autoría, y por si fuere poco tan ambiguo que abarca desde la papeleta en urna a «asaltar los cielos». Porque, como ha advertido el politólogo Pierre Rosanvallon, la palabra «populismo» es «encubridora, pues pega una etiqueta única sobre todo un conjunto de mutaciones políticas contemporáneas cuya complejidad y resortes profundos deberíamos ser capaces de distinguir»<sup>184</sup>. Y esa y otras críticas culminan en rechazo cuando el economista Thomas Piketty aconseja en uno de sus libros<sup>185</sup> evitar el término «populismo» por su «vacuidad», «arma suprema (por la que) los favorecidos descalifican por anticipado cualquier crítica» (...) «que se utiliza en el debate público, en ocasiones hasta la saciedad, (y que) a menudo equivale a mezclar todo en una especie de sopa indigesta». (¡Caray!). Pero tampoco ignorar –como ha puesto de relieve el Profesor Liébana– que el fenómeno se da para «aglutinar sentimientos en la población, aunque luego lo que se quiera defender sean los intereses de grupos sociales consolidados (...) contradictorios con los intereses reales de los muchos de los que les apoyan»<sup>186</sup>. En provisional conclusión –no cabe extenderse aquí al respecto– «populismo» abarcaría términos más precisos como demagogia, «democradura», emocionalismo, maniqueísmo, atavismo, sectarismo, etc.].

En efecto, todo empoderamiento es de futuro, programático, no ocurre participación liberatoria que no implique el ejercicio de proyectos racionales de signo humanista. Lo que se manifestaría en un amplio acervo de realizaciones políticas, todas y cada una ensamblables dentro de la expresión «identidad/proyecto» que tan acertadamente utiliza el Profesor Manuel Castells<sup>187</sup> para definir una voluntad común constructiva. (Por ejemplo, la de signo europeísta, que en cuanto unitarista no uniformadora es capaz –lo fue desde ha tiempo– de asentar encuentros, más aún si éstos se concretizan en alguna de las vías para

<sup>181</sup> Vide HARARI, Y. N., 2018, pág. 255.

<sup>182</sup> Vide GUY STANDING, artículo en diario *El País* de 10/XII/2019, pág. 13.

<sup>183</sup> Vide BAUMAN, Z., 2017.

<sup>184</sup> Vide ROSANVALLON, P., *op. cit.*, pág. 13.

<sup>185</sup> Vide PIKETTY, Th., *op. cit.* 2019, págs. 1139 y sgtes.

<sup>186</sup> Vide LIÉBANA, A., digital *Diario Progresista* 31/01/2021, referencia a E. Guerra, en coloquio telemático «Socialistas para el debate», Ateneo de Madrid, 21/01/21.

<sup>187</sup> Vide CASTELLS, M., 2017, pág. 71.

alcanzarla: siguiendo con el ejemplo, la modalidad europea de iniciativas legislativas, la ICE cuyo análisis se hará *ad infra*).

Pero anticipemos que esa ICE –cualquiera que sea su contenido– no solo busca un objetivo concreto sino que entrena en el ejercicio voluntario de actividades comunes, dentro del contexto de y para esa ciudadanía europea que los Tratados<sup>188</sup> dicen «se añade» (¡pésima lingüística la de los *sherpas* redactores!) y «no sustituye» a las respectivas nacionales.

Y si de esta ciudadanía regional planetaria –antesala de la que en cierta ocasión hemos denominado «hogar de humanidad»<sup>189</sup>– accedemos a esta última, la ciudadanía global, la utilidad de las iniciativas populares a cualquier escala es innegable.

Como proponía –ciertamente sin mucho éxito hoy por hoy– el profesor David Held<sup>190</sup>, el futuro de «un derecho democrático cosmopolita (...) debería garantizar, en principio, la participación de todas las comunidades entrecruzadas, desde las locales hasta las globales (con) la posibilidad de celebrar referéndums<sup>191</sup> generales, que atraviesan las naciones y los Estados»

Y no olvidemos un efecto reflejo, el que gratifica, mejor diríamos ennoblece, al propio participante: como dice Tzvetan Todorov, «el sí mismo solo existe en y por las relaciones con los otros; intensificar el intercambio social significa intensificar el sí mismo»<sup>192</sup>. Lo que no dista mucho de aquella aseveración de Karl Marx a cuyo tenor «la esencia humana no es algo abstracto inherente a cada individuo. Es, en su realidad, el conjunto de las relaciones sociales»<sup>193</sup>.

Por lo que cabe concluir, con el citado Profesor Rosanvallon, que a través de Iniciativas «los ciudadanos pueden estar activos en todo momento sin correr el riesgo de verse reducidos a una soberanía impotente» (de tal modo que lleguen a) «ejercer en forma más directa funciones democráticas que durante mucho tiempo estuvieron exclusivamente acaparadas por el poder parlamentario»<sup>194</sup>.

---

<sup>188</sup> Vide arts. 9 del Tratado de la Unión Europea (UE) y 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

<sup>189</sup> Vide BRU PURÓN, C. M.<sup>a</sup> en CFEME, 1980, págs. 73 y sgtes.

<sup>190</sup> Vide HELD, David, 1993, pág. 323.

<sup>191</sup> De nuevo insistimos en la impropiedad del vocablo, en su mayor parte serían consultas, por lo que ha de hablarse de «modalidades de democracia semidirecta».

<sup>192</sup> Vide TODOROV, Tz. 2008, pág. 207.

<sup>193</sup> Vide MARX, K., «XI Tesis sobre Feuerbach», versión española de Tierno Galván, E., 1972, pág. 111. Y también en [https://es.wikisource.org/wiki/Tesis\\_sobre\\_Feuerbach](https://es.wikisource.org/wiki/Tesis_sobre_Feuerbach).

<sup>194</sup> Vide ROSANVALLON, P., *op. cit.*, págs. 189 y 239.



## 2.4.8 INTEGRADORA

Es políticamente integradora, proclive al tema central de estas páginas, el de su función en la integración europea, en cuanto cada Iniciativa de cualquier signo –excluidas las que, como veremos, rechaza la legislación comunitaria por «manifiestamente contrarias a los valores de la Unión»<sup>195</sup>– implica un voto a favor de la efectividad de su Derecho Derivado y, en general, del proceso unificador. Así lo argumentaba el Eurodiputado francés A. Lamassoure cuando en la Convención preparatoria del Proyecto Constitucional Europeo defendía la regulación de la ICE en cuanto esta significase «la transnacionalización del debate político europeo»<sup>196</sup>. Porque, como dejó dicho el Profesor José Vidal Beneyto, «con las acciones de iniciativa popular (se) abre (un) portillo (s) para avanzar en la integración»<sup>197</sup>. Por lo que –añadió el mismo autor– «el objetivo fundamental de esta Iniciativa es acercar Europa, hoy políticamente en el limbo, a sus ciudadanos»<sup>198</sup>. [Y es oportuno recordar, a estos efectos, que el Colegio «Miguel Servet» radicante en París y presidido por el mismo Profesor, lanzó en 2010 un proyecto de estudio multidisciplinar sobre la ICE ya regulada en el Tratado de Lisboa, al efecto de una «más precisa definición» doctrinal y un efectivo «plan mediático de lanzamiento», proyecto que se frustró por el fallecimiento de su propulsor, el gran europeísta José («Pepín») Vidal-Beneyto]<sup>199</sup>.

Si saltamos –como procede para una mínima sistemática en este texto– del caso europeo y su ICE a las ILPs en general, hemos de constatar que cualquiera que sea la recepción que a las mismas concedan las Legislaciones nacionales, el hecho mismo de su preparación, confección y discusión interna, recogida de apoyos y presentación pública a cargo de sus proponentes, con el consiguiente impacto en la opinión pública, produce una paulatina pero constante –en palabras de Castoriadis<sup>200</sup>– «autoinstitución de la sociedad civil».

Y a diferencia de ese tipo de «política (s) con aspiraciones hegemónicas (...) más allá del campo tradicional de la ciudadanía», tal como propugnaban

---

<sup>195</sup> Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo de 76 de mayo sobre la Iniciativa Ciudadana Europea», artículo 6.3, e).

<sup>196</sup> Dato tomado de BÁEZ LECHUGA, I., *op. cit.*, pág. 240.

<sup>197</sup> *Vide* VIDAL BENEYTO, J., 2005, pág. 234.

<sup>198</sup> Vidal BENEYTO, J., «Ciudadanos más cerca», diario *El País*, 11 de enero de 2010.

<sup>199</sup> *Vide* LIBERIA VAYÁ, I., 2019, págs. 196, 201 y 202.

<sup>200</sup> *Vide* CASTORIADIS, «El imaginario social instituyente», localizable en [www.ubiobio.cl/miweb/webfile>media>Castoriadis.pdf](http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile>media>Castoriadis.pdf).

Ernest Laclau y Chantal Mouffe<sup>201</sup>, quede sentado que no caben «políticas» propugnadas por las Iniciativas Legislativas Populares que no partan de una igualdad ciudadana tanto en autoría como en destino. O –para armarme en mis convicciones con opiniones más solventes–, a tener en cuenta la opinión de Byung-Chul Han cuando asegura que «la participación activa nace de escucha al otro, (...) enlaza e intermedia entre hombres para que ellos configuren una comunidad. A diferencia del tiempo del yo, que nos aísla y nos individualiza, el tiempo del otro crea una comunidad.»<sup>202</sup>.

Comunidad –insisto– de fin (o, sigo utilizando la expresión del Profesor Castells, «identidad-proyecto») y, por tanto, pasajera e independiente, dado que (otra vez con Held) «el centro (...) de la democracia cosmopolita aloja el principio de autonomía»<sup>203</sup>.

Lo que nos lleva, insertos en el ámbito supranacional de la Unión Europea, a una comunidad de ciudadanos europeos que parece agotarse en el logro de los objetivos de cada concreta ICE, no otra cosa que conseguir de la Comisión la eventual Propuesta conducente a un «acto jurídico de la Unión para los fines de aplicación de los Tratados»<sup>204</sup>. Pero que, como nos advierte Báez Lechuga<sup>205</sup>, si «la UE forma parte de las democracias consociales (...) la introducción de instrumentos de democracia directa<sup>206</sup> parece más adecuada para un sistema que necesita integrar a la oposición, tener en cuenta la heterogeneidad de un territorio (...), favorecer la cooperación entre las élites y la identificación del ciudadano con el sistema». Y recuerda la autora los buenos resultados que estos instrumentos han aportado a la Confederación Helvética, considerada por repetida autora como ejemplo de tal tipo de democracias consociales» («sistema de gobierno difuso» a tenor de la nomenclatura recogida por dicha autora con cita del Profesor Moravcsik).

Lo que corrobora – de nuevo nos referimos anticipadamente al tema en la UE– las previsiones que en el año 2000 hacía el profesor Étienne Balibar, cuando consideraba que una de las «canteras de la democracia europea» habría de consistir en la «progresión de derechos y poderes democráticos (en) relación también con el nivel de democracia anteriormente adquirida por los Esta-

---

<sup>201</sup> Vide LACLAU, E., y MOUFFE, Ch., 2001 págs. 215 y 231.

<sup>202</sup> Vide BYUNG-CHUL HAN, 2017, págs. 120 y 123.

<sup>203</sup> HELD, D., *op. cit.*, pág. 338.

<sup>204</sup> Tratado de la Unión Europea, artículo 11, apd.º 4, 2.º párrafo.

<sup>205</sup> Vide BÁEZ, *op. cit.*, pág. 243 y sgte.

<sup>206</sup> De nuevo disentimos terminológicamente, la ICE es una manifestación de democracia «semidirecta».

dos nacionales más avanzados»<sup>207</sup>; y en varios de los integrantes se daba y se da, ciertamente, alguna forma de ILP.

#### 2.4.9 PRACTICABLE EN RED

Es practicable en red (*e-Democracy*). No cabe aquí extenderse en esta característica de toda ILP, ya que será examinado al describir y juzgar la tramitación de la ICE.

Baste aludir al avance que en tantas materias, pero más aún en las que nos ocupa, supone el hecho de ser practicable mediante vías de comunicación tan extensas, rápidas y probatorias cómo las que la revolución tecnológica actual ofrece. Y baste recordar, con el citado Profesor Manuel Castells, que en 2012 «los teléfonos móviles se han convertido en un medio fundamental (...) para (...) los movimientos de base y el activismo político (...)»; así como que «el individualismo en red inspira movimientos sociales (...) para alcanzar sus metas»<sup>208</sup>; y, en general, redes sociales que, según el mismo autor y refiriéndose a la España reciente, alcanzan los «2/3 de los ciudadanos entre sus usuarios, y mediante su impacto gradual en unos medios de comunicación (...). De modo que, siguiendo la experiencia histórica según la cual cuando cambian las mentes de las personas, terminan cambiando también las Instituciones»<sup>209</sup>. O con J. Rifkin, cuando ya en 2002 nos decía que «ciberespacio es un escenario social en el que millones de personas dialogan»<sup>210</sup>, para en 2014 constatar hasta qué punto «(...) la 3.ª parte de la Humanidad se está (-ría) comunicando (...) mediante inmensas redes sociales (...) para expresar su pensamiento a mil millones de personas (con) coste casi nulo»<sup>211</sup>.

Los datos más recientes así lo confirman<sup>212</sup>. Retengamos estos:

1) Según estadísticas de *ITU*, Agencia contratada por *NNUU*, en 2019 la cifra de usuarios de Internet fue 4.100 millones de personas, un 53,6% de la población mundial.

---

<sup>207</sup> Vide BALIBAR, É., 2003, pág. 294.

<sup>208</sup> Vide CASTELLS, M. 2012, págs. 470 y 471.

<sup>209</sup> Vide CASTELLS, M., 2017; págs. 85 y sgte.

<sup>210</sup> RIFKIN, J., 2002, pág. 303.

<sup>211</sup> RIFKIN, J., 2014, pág. 93.

<sup>212</sup> (Extraído de <https://www.kienyke.com/tendencias/tecnologia/cuantas-personas-tienen-celular-en-el-mundo>) y diario *El País* 26/02/2019.

2) El Estudio anual de Redes Sociales del *Interactive Advertising Bureau (IAB)* del año 2019, el 85% de los internautas de entre 16 y 65 años utiliza redes sociales<sup>213</sup>.

3) Por su parte, el Informe anual *Mobile Economy* que publica anualmente la Asociación de Operadores de Telecomunicaciones (*GSMA*), en 2019 fueron 5.200 millones el número de personas que tenían una línea móvil, lo que equivale a 2/3 (67%) de la población mundial. Informe que anuncia la agregación de otros 700 millones de suscriptores en los próximos siete años, y aproximadamente una cuarta parte de éstos provendrán de la India. Además, unos 1.400 millones de personas adicionales comenzarán a utilizar Internet móvil en los próximos siete años, lo que elevará el número total de suscriptores de Internet móvil a 5.800 millones en 2025 (cerca del 70% de la población). El 60% del total de usuarios ya tiene un móvil inteligente (*smartphone*), y el número de tarjetas *SIM*, incluyendo las que equipan a máquinas, se eleva a 7.900 millones. De cara al futuro, el 5G representará el 20% de las conexiones móviles globales para 2025, y alrededor del 50% de las conexiones en mercados asiáticos desarrollados (China); un 48% en EEUU y un 34% en Europa<sup>214</sup>.

Y si atendemos al poder comunicativo ejercitable a través de entidades privadas, constatemos con el Notario español González-Meneses que la red social sostenida por *Facebook* cuenta ya con dos mil trescientos millones de usuarios repartidos por todo el mundo<sup>215</sup>.

No parece que, dados esos factores, quepa desatender el que asimismo Castells ha calificado como «poder de la red» (*network power*)<sup>216</sup>; y sea cual sea el juicio sobre el personaje emisor, no parece Julian Assange muy descaminado cuando asevera que «Internet se ha convertido en un *demos*, un lugar en que opera la Historia»<sup>217</sup>. Si J. V. Velasco<sup>218</sup> habló en su día de sociedad *telecrática* (imperea el *video-poder* denunciado por Sartori), con más razón habrá que dar por instalada hoy una *crowdpolític* –neologismo utilizado por A. Gutiérrez-Rubí– no menos invasiva, pero sí más relacional y, por tanto, más humanamente liberadora. Según el autor últimamente citado, la comunicación por Internet

---

<sup>213</sup> Vide PORCEL HERRERA, S. y otros «El ciberlenguaje (...)», en *Rev. Sistema*, mayo 2020, pág. 64.

<sup>214</sup> Vide <https://www.gsma.com/mobileeconomy>

<sup>215</sup> Vide GONZÁLEZ-MENESES GARCÍA-VALDECASAS, M., «*Smart Contracts: ¿una economía sin derecho contractual?*», en Colegio Notarial de Madrid, «*Anales de la Academia Matritense del Notariado*», tomo IX (2020), pág. 57.

<sup>216</sup> *Op. cit.*, pág. 537.

<sup>217</sup> Declaraciones en entrevista con I. Ramonet, en *Le Monde Diplomatique*, edición 24 de octubre de 2014.

<sup>218</sup> VELASCO, J. V., «Deliberación y calidad de la democracia» en *rev. Claves de Razón Práctica*, n.º 167.

es capaz de crear una opinión pública que «ya no es la mediada ni la publicada. Es la compartida, (...) ecosistema natural para modelos renovados de organización de lo político y de lo público»<sup>219</sup>, que M. Fadda considera cómo una «red institucional de la voluntad de autogobierno por parte de los ciudadanos»<sup>220</sup>.

Y para la vertiente económica del tema, no resulta descabellada la apreciación por parte de Paul Mason de que «la principal línea divisoria en el mundo moderno es la fractura que separa el mundo de las redes del de las jerarquías (de tal modo que) la revolución infotecnológica cree un nuevo tipo de economía donde se produzca gratuitamente lo máximo posible destinándolo a un uso colaborativo común»<sup>221</sup>. No sabemos si esta y otras anticipaciones son excesivas, pero lo que sí es cierto es la concurrencia de Tecnologías de la Información y Comunicación (en adelante TIC) y masa de usuarios; concurren –decíamos en otro lugar– «multimedia y multitud»<sup>222</sup>.

En resumen, podemos considerar con Pere Portabella que si «millones de individuos consumen mensajes digitales hasta el punto de adicción»<sup>223</sup>, cabe concluir que «*Europe is an essentially share space (...), the basis of the shared responsibility*»<sup>224</sup>. ¿Es de pensar que ese espacio y esa responsabilidad compartidos no ha de desembocar en la práctica de dirigirse y apelar colectivamente a las Instituciones, que instrumentos cómo las ILP no han de servir –como ha dicho J. Wiesbaden– de «*interfaz* entre ciudadanos y poderes públicos?»<sup>225</sup>. Por supuesto que, con G. Alconchel<sup>226</sup>, denegamos que Internet promueva por sí mismo la Democracia; pero con el mismo autor consideramos que el cambio en los hábitos sociales causado por Internet repercutirá en el modo de organizarnos políticamente.

Aunque, si vamos al campo de los hechos, es de reconocer que hasta hoy la red no ha cumplimentado suficientemente esa función positiva. Ciertamente se da en la reciente observación de Byung-Chul Han, según el cual «Internet no se manifiesta hoy como un espacio de la acción común y comunicativa [...] sino más bien como] una caja de resonancia del yo aislado»<sup>227</sup>. Actitud

<sup>219</sup> GUTIÉRREZ-RUBÍ, A., «La política en la era digital», en Rev. *Temas* n.º 234, mayo 2013, pág. 23.

<sup>220</sup> FADDA, M. en Rev. *The Federalist Debate*, Turín, n.º noviembre 2012, pág. 43.

<sup>221</sup> Vide MASON, P., 2016, págs. 279 y sgte.

<sup>222</sup> BRU PURÓN, C. M.ª en Rev. *Escritura Pública* (C. Gral. del Notariado), año 2011.

<sup>223</sup> PORTABELLA, P., «*Europe, as a Space of Communication*» en VVAA, «*The Mind and Body of Europe: a new Narrative*», European Commission & Europa Nostra, noviembre 2014, pág. 65.

<sup>224</sup> *Idem.*, pág. 65.

<sup>225</sup> WIESBADEN, J. «*Les stratégies des Associations Européennes*», en *Documentation Française, IPPAC*, Chaumont n.º 871 (2002), pág. 31.

<sup>226</sup> ALCONCHEL, G. «Comunicación en red y tendencias de cambio en las culturas políticas», Rev. *Sistema* n.º 236, Madrid 2014, pág. 93.

<sup>227</sup> BYUNG-CHUL HAN, 2017, págs. 120 y sgte.

precauida que recientemente corrobora el Profesor Floridi cuando advierte que en la *infoesfera* hoy vigente, preponderantemente de dominio privado e irresponsable, se hace necesario un control que garantice derechos de la persona, ello «para evitar arbitrariedades, abusos y discriminaciones»<sup>228</sup>. A lo que, por nuestra parte, cabe aseverar que la concurrencia y el apoyo a actividades cívicas y constructivas tales las Iniciativas a que nos venimos refiriendo, dignificarán esa *infoesfera* en que ineludiblemente navegamos.

En todo caso, y como ya había afirmado el ex Primer Ministro italiano Enrico Letta, «gracias a Internet, cada ciudadano está conectado con todas las decisiones y puede expresarse en un minuto. La democracia representativa, basada en delegar ese poder, tiene problemas para avanzar en ese terreno»<sup>229</sup>.

Por nuestra parte, entendemos que esa comunicabilidad forja estados de opinión que no pueden ser ignorados y que, al efecto, la democracia semidirecta y mejor aún, su manifestación ILP, pueden y deben ser, no rival, sino complemento y apoyo a la democracia representativa.

Por supuesto que en este período se ha producido, sí, un avance en campañas colectivas de recogida de firmas para fines concretos a instancia de ONGs o entidades similares, pero el simple «sí» carece de esos elementos deliberativo y empoderante que en toda ILP se da. Una aportación a una colecta o un *like* a una campaña distan mucho de la adhesión a una Iniciativa dirigida a los poderes públicos, programada, deliberada y articulada. Se dan en ella los factores de hecho y de derecho que llevan hacia esa «praxis instituyente» de que nos hablan Laval y Dardot y, que en cuanto «actividad consciente de institución», es capaz (cumplidos los requisitos legales al efecto, en esta exigencia insisto yo a diferencia de los citados autores) de «establecer nuevas reglas de derecho»<sup>230</sup>.

Conclusión: Habida cuenta de las notas arriba señaladas que, a nuestro parecer, caracterizan toda ILP, cabe concluir que la misma – siempre que sea pergeñada con los condicionantes y regulada con las restricciones que sean necesarios– constituye una manifestación de la democracia semidirecta acreedora del juicio que en su día emitió Kelsen: «Mientras más grande es el uso que de estas instituciones (se refiere a la Iniciativa Popular y al Referéndum) se hace, mayor es la aproximación al ideal de la democracia directa»<sup>231</sup>. (Insistimos en que la terminología utilizada por Kelsen no es la debida, se está refiriendo a «democracia semidirecta»).

---

<sup>228</sup> FLORIDI, L., «Las redes sociales no se pueden regular solas», diario *El País* 26/01/21.

<sup>229</sup> *Vide* entrevista en diario *El País*, 20/10/2020.

<sup>230</sup> LAVAL (Ch.) y DARDOT (P), *op cit*, págs. 494, 499 y 504.

<sup>231</sup> KELSEN, H., 1979, pág. 355.

## II. INICIATIVAS LEGISLATIVAS POPULARES EN DERECHO COMPARADO

### 1. EN TÉRMINOS GENERALES

Lo primero que procede constatar es que la Iniciativa Legislativa Popular es una manifestación –para mí la preferente, pero en todo hay gustos– del derecho de participación política semidirecta.

Recordemos que la formulación del derecho de participación pública ha sido –como dijimos antes– reducida a la cómoda y «latinesca» palabra «referéndum». No obstante lo equivocado del término, procede acudir a él para conocer lo que aquí nos interesa, el modo en que la mejor manifestación participativa, la ILP, ha llegado al ámbito constitucional de varios países e inclusive a las Declaraciones de Derechos Humanos. Conviene una previa ojeada a todos ellos.

Salvo la Constitución Española que, con la debida sobriedad, habla en su artículo 23.1 y en términos acertadamente no constreñidos al legislativo, de «participar en asuntos públicos», la generalidad de las restantes siguen confundiendo la mayor (participación) con la menor (*referendum*). Así la francesa en su artículo 3, párrafo 1 *in fine* («por vía de referéndum»); la italiana, mucho más concreta, al recoger expresamente las iniciativas populares o de Cámaras, el referéndum o legislativo-abrogativo, estatal o regional, etc. (arts. 71, 138, 75 y 113 de la Constitución); las de Estados-miembros de EEUU, etc. Y constitu-

yen ejemplo antológico de esta figura, por su frecuencia y diversidad temática, los citados <sup>1</sup> de la Confederación Helvética, a niveles cantonal y confederal <sup>2</sup>.

Si se pretendiese una indagación acerca de la aceptación de un principio participativo a nivel global, hay un ascenso conceptual y volitivo, pero nunca un *Ius* global vinculante.

Remontándonos a la primera Declaración de Derechos Humanos, la francesa de 3 de noviembre de 1789, retengamos su artículo 6.º (después reproducido en la Constitución de 3 de septiembre de 1791) que afirmaba: «La ley es expresión de la voluntad de la comunidad. Todos los ciudadanos tienen derecho a colaborar en su formación, sea personalmente, sea por medio de sus representantes».

(Y no olvidemos que la inmediata Constitución de 1793 nos hablaba en su art. 29 del derecho de los ciudadanos a «concurrir a la formación de la ley»; y que los artículos 10 y 11 del Acta Constitutiva preveían un mecanismo análogo al actual de los Comités impulsados por el Presidente Macron, o sea, unas Asambleas deliberativas primarias compuestas por 200 ciudadanos cuyo parecer sobre temas concretos de índole nacional debían ser tenidos en cuenta por la Asamblea. Ni que la Enmienda 10 a la Constitución de EEUU de 1787 confiere facultad legislativa «al pueblo»)

Declaraciones de este tipo se han mantenido en todos los Estados que tomaron el rumbo de la Democracia, hasta culminar en el artículo 21.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH) de 1948, dónde cabe leer que «toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos».

La sustitución del tradicional «personalmente» por «directamente» parece meramente sintáctica o, mejor, de refuerzo, al aludir más a destino que a origen ya que, en cuanto a éste, no es de pensar hubiese participación de «no-personas». El problema radica, cómo antes, en precisar el ámbito dónde la participación haya de recaer. Porque en la DUDH, a diferencia de sus antecedentes francés y yanqui, la participación reconocida se concretiza aparentemente en el ejercicio del gobierno. Ahora bien, a tenor de parte de la doctrina <sup>3</sup>, se refiere en general a los canales para adopción de decisiones en el ámbito político, y por tanto también las legislativas.

---

<sup>1</sup> *Vide supra*, pág. 69.

<sup>2</sup> El 1 de diciembre de 2014, se dio el sonoro y laudable rechazo con el 74% de los votantes al intento –a través de una ILP– de un tope de afluencia extranjera al país.

<sup>3</sup> Entre otros, ya HAESAERT, J., en Carr, E. H. & *allia*, 1949, 4.ª ed., Barcelona, 1975, pág. 151. Más recientemente, Castellá, J. M.ª dentro de Pons Rafols, X. & *allia* 1998, pág. 352.



Sabido es que el posterior Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 (en adelante, PIDCP) reitera en su artículo 25 la afirmación de dicho «derecho a (...) participar», esta vez referida a la «dirección de los asuntos públicos», de obligada análoga interpretación, más aún porque el texto lo diferencia del derecho de «acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas (...)». De donde, según interpretación lógica *a contrario*<sup>4</sup>, la especificación última abre el campo a la generalización del inciso anterior, que atendería a ese genérico decisionismo político dentro del cual halla asiento la confección normativa.

Poco más hemos de señalar a nivel global dado que, por desgracia, en ningún momento las Naciones Unidas han intentado dictar normas encuadrables en lo que conocemos por «conjunto normativo», menos aún, todo tipo de Iniciativa Popular conducente a dicho conjunto.

Rebajado el examen a nivel de Estados, exponemos a continuación un repertorio –por supuesto no exhaustivo y expuesto a involuntarias omisiones– de los más conocidos regímenes legislativos estatales de ILP.

(He de constatar que, a más de mis indagaciones directas, me ha sido de máxima utilidad, a este propósito, el profundo y conseguido trabajo hecho público por el Ayuntamiento de Barcelona –ya citado– y de que son autores los Investigadores Pau Alarcón, Patricia G.<sup>a</sup> Espín, Yanina Welp y Joan Font<sup>5</sup>, de él me sirvo ampliamente y con agradecimiento. No sigo –por considerarla prescindible– la distinción que en dicha Investigación se hace entre Iniciativas legislativas y derogatorias, ya que en uno y otro supuesto impera el mismo objetivo, un cambio normativo. Y sí atendemos a la peculiaridad de las Iniciativas de Agenda, de menor alcance que las anteriormente citadas. Y, por supuesto, en cada uno de los países se distinguirán las a nivel estatal de las a niveles territoriales inferiores. Tampoco se sigue orden cronológico en cuanto a la época de su implantación, lo importante es la recepción del instituto, el momento es secundario si atendemos a un logro común, el ascenso en propagación de esa –en términos de Pau Alarcón<sup>6</sup>– «escuela de democracia» que es la participativa. Y, por supuesto, lo que más interesa del –de nuevo Alarcón<sup>7</sup>– «mapa de las Iniciativas» es lo que nos ofrezca respecto a caracteres y resultados, en definitiva, datos, a comparar con los que se examinarán de la ILP adoptada por la UE objeto de este trabajo).

<sup>4</sup> Vide, entre otros muchos, DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN, A., 1995, volumen, pág. 119.

<sup>5</sup> Vide ALARCÓN, P., G.<sup>a</sup>-ESPÍN, P., WELP, Y., y FONT, J., 2018

<sup>6</sup> Vide ALARCÓN & *allia*, *op. cit.*, pág. 107.

<sup>7</sup> *Op. cit.*, pág. 20.

## 2. A NIVEL ESTATAL

Hay que constatar que el repertorio es amplísimo, cabría opinar que las ILP se han puesto de moda. Se da y está regulada, y más o menos utilizada, en numerosos Estados y entes territoriales componentes de Federaciones o Estados descentralizados, y por tanto en Estados federados, regiones, *Länder*, así como en nuestras Comunidades Autónomas (CCAA). Inclusive se dan Municipios en que la ILP aparece regulada.<sup>8</sup>

### 2.1 Continente americano

#### 2.1.1. ESTADOS UNIDOS

No existe ILP a nivel federal, sí al de Estados federados e inclusive de ámbito local.

Con base jurídica constitucional radicada en la famosa Enmienda Diez (año 1791) a la Constitución de 1787, por cuya virtud «Las facultades que esta Constitución ni delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservadas a los Estados respectivos o al pueblo», y a partir de la no menos famosa Sentencia del Tribunal Supremo en 1912, sobre el caso *Pacific Status Telephonic Comp. vs. The State of Oregon 223 U. S.118* –que garantizó no solamente la hegemonía normativa de los Estados propia de un sistema federal, también su concreción en cuanto al derecho de las personas para proponer enmiendas a textos legislativos– la corriente en favor de las ILPs fue imparable, hasta llegar a su actual implantación: las admiten 24 Estados, más de la mitad de los integrantes de la Unión.

Su contenido –ámbito, requisitos, efectos– es variopinto.

Merece la pena examinar el ejemplo que ofrece California, dónde<sup>9</sup>, en el período entre 1912 y 2015 se votaron hasta 363 Iniciativas, de las cuales más de un tercio fueron aprobadas<sup>10</sup>, habiéndose de tener en cuenta que en su mayoría versaron sobre temas fiscales y presupuestario, pero más de una vez contenían propuestas de asignación de cargos públicos. Es severa en cuanto a vo-

---

<sup>8</sup> A este respecto, me he servido del amplísimo repertorio ofrecido por la Organización «*Direct democracy*» localizable en <https://www.direct-democracy-navigator.org> (Del mismo extraigo datos referidos a numerosos países, confirmados por indagación propia. Los referidos a España y sus CCAA, y los de la UE, exclusivamente por examen directo de textos normativos y estadísticas oficiales)

<sup>9</sup> ALARCÓN, *op. cit.*, pág. 21.

<sup>10</sup> Dato contenido en el Informe «Iniciativa legislativa popular», de autor desconocido, contenido en la página [http://es.wikipedia.org/wiki/Iniciativa\\_legislativa\\_popular](http://es.wikipedia.org/wiki/Iniciativa_legislativa_popular).

lumen de firmas exigidas (un 5% del electorado para temas puntuales y un 8% para los de trascendencia constitucional del propio Estado), así como en cuanto a la duración del período de recogida, limitado a 150 días, y curiosamente generosa al prever la posible remuneración a los recolectores de firmas. Y es interesante la circunstancia de que esas consultas se añaden frecuentemente a las ocasiones de voto, incluso el presidencial (así, en la reciente contienda Trump/ Biden, en dicho Estado se han convocado varias. Precisamente en estas fechas ha sido ampliamente aprobada una ICE que valida a su vez una Consulta vinculante tendente a la renovación del mandato del Gobernador Gavin Newson)<sup>11</sup>.

Y en California se dan, asimismo, ILP locales, a destacar en la ciudad de Los Ángeles, más exigente en cuanto al umbral de firmas (15% del electorado), y caracterizada por su frecuente temática social (votó, alejándose de la tónica imperante en EEUU, un salario mínimo local).

También funciona en el Estado de Mississippi (12% de firmas respecto del electorado) y en los de Kansas, Maine, Nevada, Nebraska, Michigan y Nuevo México, éste con distribución de las firmas entre tres cuartas partes de los distritos; Richmond (10% de firmas, derecho a su exposición en audiencia pública). Y en estas circunscripciones los proponentes cuentan con la ventaja de ulterior y obligatoria consulta vinculante caso de no haber sido admitida en primera instancia la propuesta, o en todo caso el compromiso gubernamental de «tomar nota» para próximas elecciones<sup>12</sup>.

También se exige el apoyo mínimo del 10% de los votantes registrados para las presidenciales en Arizona, Estado que precisamente en el momento de elecciones de tal naturaleza, da ocasión para ILP agregadas, y esto a nivel local: así, según los medios<sup>13</sup>, en las del 3 de noviembre de 2020, la localidad de Maricopa sometió a voto hasta 4 iniciativas populares.

Más baja proporción de apoyos respecto al electorado exigen los Estados de Illinois (8%); de Colorado, Columbia, Minnesota, Missouri, Oklahoma y Dakota del Sur (5%), menos aún el de Massachusetts, un 3%, donde además se estimula el derrotero de la Iniciativa al obligar su estudio y votación en la Asamblea Legislativa si las firmas pasaron de 20.000 y el Procurador General dio previo visto bueno. Se computan 20 las ILP que tal vía recorrieron.

Un tanto complicado es el sistema de Alaska donde la iniciativa legislativa recaba un primer paso suscrito por al menos 100 *qualified voters*, aceptación

<sup>11</sup> Vide *El País* 28/04/2021.

<sup>12</sup> ALARCÓN, *op. cit.*, pág. 26.

<sup>13</sup> Vide diario *El País*, 7/10/2020, pág. 6.

por el *Liutenant Governor* y apoyo ulterior del 10% del electorado. En caso de respuesta positiva, la entrada en vigor o delegación se decidirá por Referéndum (art. 11 Constitución de Alaska).

En el Estado de Washington el umbral de firmas es del 8%, el periodo es aceptable –10 meses– y su destino final no es la Asamblea Legislativa que, por supuesto, se pronuncia; pero si su voto es aprobatorio, *Referendum habemus*, mientras que si es de rechazo, cabe que las autoridades gubernamentales sometan el tema a voto popular.

Ohio parte del umbral del 3% del electorado, para iniciativas de «agenda»; las articuladas han de firmarse por el 10% y un 5% en al menos la mitad de los distritos. Hay asimismo trámite previo ante el Procurador General y su más significativa peculiaridad radica en su –a lo helvético, como veremos– doble vuelta mediante posterior ratificación por *Referendum*.

Y el Estado más proclive a las ILP quizá sea Oregón: solamente con un 6% de firmas, cabe conseguir un cambio legislativo; para el de orden constitucional se asciende al mínimo de 8%. Y parangonables con California son los grados de utilización y éxito: desde la implantación en 1902 a hoy, fueron ejercitadas 340 Iniciativas, de las que 118 aprobadas<sup>14</sup>. Con ocasión de las elecciones presidenciales del 3 de noviembre de 2020, este Estado ha celebrado una consulta, con resultado positivo, sobre la supresión de penas por la tenencia de drogas duras, siempre que sea para consumo personal, así como que se destine un porcentaje de los impuestos por la venta legal de marihuana a los programas de tratamiento de adicciones.<sup>15</sup>

Y Florida regula así mismo una iniciativa de primer orden, la pro cambio constitucional del Estado, en base a la petición de un 15% de electorado, dimanante al menos de la mitad de los distritos.

Sin necesidad de acudir al examen de regulaciones y prácticas en los restantes Estados, y también en las ciudades norteamericanas, sí cabe concluir que el aproximadamente 70% de ciudadanos yanquis tiene en su mano participar en Iniciativas de muy diversa índole y regulación garantista.

Como dato de tal asiduidad, merece la pena recordar que, con motivo de las elecciones al Senado de 2014, los Estados sometieron paralelamente a voto hasta ciento cuarenta iniciativas legislativas sobre los más diversos temas (marihuana, aborto, salario mínimo, sequía californiana, etc.)<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Vide ALARCÓN, *op. cit.*, pág. 26.

<sup>15</sup> Vide diario *El País*, 5/11/2020.

<sup>16</sup> Vide diario *El País*, 5/11/2014.

### 2.1.2. ESTADO ASOCIADO DE PUERTO RICO

Procede citarlo aquí, ya que aun siendo «Estado», su carácter de «asociado» a Estados Unidos, le aproxima al régimen participativo de la metrópoli. Y precisamente, se da el caso de consultas ciudadanos en su territorio coincidentes con las fechas de elección de Presidentes norteamericanos y recayentes sobre las relaciones mutuas. La última, el 3 de noviembre de 2020, ha dado un corto resultado positivo – eso sí, carente de efectos prácticos– en favor de la plena integración.

### 2.1.3. CANADÁ

Consecuencia de la difícil, pero democráticamente atendida, relación de Quebec con la Federación en su conjunto, la *Education Act* de febrero de 2016 de aquella Provincia, establece que a propuesta de la ½ de los electores de cada uno de sus territorios, el Gobierno ha de modificar la distribución de la enseñanza (y por tanto, el uso de una u otra lengua, francés o inglés, en las escuelas).

### 2.1.4. MÉXICO

La Constitución de la República Federal Mexicana de 1917, sometida a numerosas reformas hasta la actual versión de 2020<sup>17</sup>, se previó y mantiene un derecho genérico de «inicio de leyes» (*agenda setting*) por parte de los ciudadanos mexicanos, ello a partir del más bajo porcentaje de firmas por doquier conocido respecto del electorado: un 0,13% de la lista nominal de electores. En su favor hay que destacar que, presentada ante el Congreso de la Unión, esta Institución decide por mayoría simple la viabilidad de la ILP pero, caso de rechazo, ha de argumentarlo adecuadamente. Pero si las firmas eran de un 2%, nueva consulta, y si el 40% popular está por la reforma legal, el resultado compromete a la Autoridad Federal (Constitución de México de 1927 reformada en 2019, art. 35).

Por otra parte, los porcentajes son –como veremos– muy varios, a su acomodo por parte de que los Estados federados, lo cual ha dado lugar a fuertes desequilibrios.

---

<sup>17</sup> Vide DOF de 06/03/2020.

Particularidad mexicana es la posibilidad de revocación del mandato del Presidente de la República no ya solo por las otras Instituciones del Estado Federal, también por una Iniciativa Popular, cimentada en un 3% del electorado a su vez extendida al menos en 17 entidades federativas y dentro de las cuales ha de darse asimismo el referido porcentaje; Iniciativa tan solo practicable una vez en cada período constitucional y a ejercer en una sola ocasión, dentro de los 3 meses posteriores a la conclusión del tercer año del período constitucional. El período de recogida de firmas es el de los 30 días previos a la fecha del citado período de los 3 meses. La propuesta se dirige al Instituto Nacional Electoral, que verificará el proceso y, caso afirmativo, «emitirá inmediatamente la convocatoria del proceso para la revocación del mandato» (art. 35, IX, Constitución federal modificada por la DOF de 6 de junio de 2019).

(Ejemplo significativo de la ejercida a nivel federal, fue la que Suárez Antón<sup>18</sup> nos recuerda atinente a «responsabilidades administrativas», en el fondo y sobre el papel, «a fin de combatir la corrupción y el mal manejo de recursos públicos y emplear el dinero de una forma más clara y eficiente» adoptada con modificaciones, por la Cámara de los Diputados, el 18 de julio de 2016. Algo muy distante de la impresentable facultad de todo Presidente de que hemos hablado en páginas anteriores)

Y dado que la ILP se da en aquel país a triple escala –Federación, Estados, Ciudades– conviene no olvidar el amplio y favorecedor tratamiento ofrecido por la Constitución de la Ciudad de México de 17/XII/2018, cuyo artículo 25 nos dice que «las y los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar en la resolución de problemas y temas de interés general y en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, a través de los mecanismos de democracia directa y participativa reconocidos por esta Constitución. Dichos mecanismos se podrán apoyar en el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación».

La regulación en Ciudad de México (art. 35 CDMX 2017) parte de la exigencia del tan conocido porcentaje del 0,13% de firmantes respecto lista de electores, pero el trato a la Iniciativa se premiará si el porcentaje de firmas supera el 0,25% de los mismos; y en todo caso, admitida a trámite referida Iniciativa, sus proponentes pueden incorporarse a la discusión del proyecto de legislación. Quedan excluidas *ab initio* las iniciativas referidas a materias penal, tributaria y las que contravengan derechos humanos.

---

<sup>18</sup> Vide SUÁREZ ANTÓN, *op. cit.* pág. 232. Así mismo son aquí recogidos otros datos de ILPs referentes a diversos países ofrecidos por dicho autor, al que el de las presentes líneas muestra su agradecimiento.

En cuanto al número de apoyos, el sistema es muy vario, desde la tan alta exigencia de firmas de votantes como el 20% de Oaxaca, el 15% de Puebla, el 10% de Tabasco, el 5% de Tlaxcala y 3% en San Luis de Potosí, hasta –en la vía contraria–, las bajas exigencias desde un 2% en Veracruz, igualmente en Sinaloa, Baja California y Guanajuato, Yucatán, Aguascalientes e Hidalgo, el 1,5% Michoacán y el 1% en Chiapas, Morelos, Sonora y Querétaro, hasta el 0,5% en Guerrero, Durango y Jalisco.

Otros Estados federados de la República mexicana admiten y regulan Iniciativas de semejante orden.

#### 2.1.5. ARGENTINA

Introducida mediante la reforma constitucional de 1994, el artículo 39 de la Constitución exige el formato específico de proyecto de Ley, una motivación, identificación de los promotores y del origen de la financiación. Ante la exigencia constitucional de un umbral de firmas del 3%, la Ley reglamentaria 24.747/1996 que complementó el precepto optó por el de un 1,5% de los ciudadanos inscritos en el padrón de sufragio ordinario, quienes a su vez deben proceder de al menos 6 distritos electorales. Caso de que la ILP sea de alcance regional, tan solo se considera el padrón de las provincias integrantes de ese territorio. El cómputo y autenticidad de firmas –mediante muestreo– se verifican por la Junta Nacional Electoral.

La mayor particularidad radica en el primer destinatario, el Defensor del Pueblo, que verifica datos y contenido, para su pase –caso de dictamen positivo– a la Cámara, la que decidirá en Comisión, en presencia de los promotores de la ILP, provistos de derecho a voz.

Están excluidos de su ámbito –con buen criterio– la Constitución, los Tratados internacionales y la materia penal. Así mismo aparece rechazada la materia presupuestaria, acerca de lo cual cabe discernir entre ingresos y gastos. Porque si en estos parece justificado el control que la ILP significa, en materia tributaria se nos da un incentivo egoísta de asiento demagógico. (Pero lo cierto –y esta observación vale para toda relación que venimos haciendo de ILPs en el mundo– es que en la mayoría de los países aparecen excluidos ambos elementos de la política presupuestaria: cabe pensar que los legisladores evitaron abrir la puerta a movimientos populares contrarios o al menos restrictivos de la tributación que sobre ellos recaen).

Y también se da en el país argentino la loable particularidad de contener Iniciativas en las diversas regiones, para ellos «provincias». Así, la de Buenos

Aires reconoce tal derecho de Iniciativa, llevándose a cabo el trámite ante la Dirección General de Participación Ciudadana, a partir de un mínimo del 1,5% del electorado y durante un plazo para obtenerlas de 12 meses. Interesante es así mismo la regla del artículo 63 de la Constitución Regional, al obligar a las autoridades competentes a celebrar una audiencia pública con los representantes de quienes, desde un 0,5 por ciento de firmas respecto electorado, quieran tratar sobre temas urbanísticos, industriales, comerciales y atinentes a bienes públicos.

Pero la cuestión de fondo en ese país –y en otros, como veremos, así como en la UE objeto concreto de este trabajo– es el del punto muerto a que lleva la admisión de la ILP por el Órgano competente (en Argentina, Congreso o Senado, según los temas, o Corporación Municipal para Buenos Aires), pero no su reconversión en la Ley –o, al menos, Proyecto de Ley–, que viabilicen la Iniciativa, al parecer, triunfante.

A este respecto, el analista Gandía Arroyo se refiere<sup>19</sup> a las tres Iniciativas aceptadas desde la entrada en vigor de la Ley 24.747 hasta el año 2014: las dos primeras, «Jubilemos los privilegios» y «Día contra la corrupción», sucumbieron. La tercera, «El hambre más urgente», dedicada al desarrollo infantil, sí fue aprobada.

La legislación ofrece la vía –también aprovechable allende su país– consistente en que, aceptada por el Órgano la ILP, pero renuente a su promulgación legal, está obligado a acudir a la Consulta vinculante (diríamos, más semánticamente, a Referendo, se va a votar un texto articulado). Y se basa en una interpretación extensiva del artículo 40 de la propia Constitución, entendiendo que ese silencio negativo propicia el referendo y, caso de que el resultado sea confirmativo respecto al contenido de la Iniciativa, «la promulgación será automática».

(Pero, si seguimos de nuevo a Suárez Antón<sup>20</sup> el tratamiento de aquella República queda malogrado por el abandono de los ciudadanos que, en casos propicios para una ILP, optan por la búsqueda de un «padrino» parlamentario que se haga protagonista de la propuesta.)

## 2.1.6. COLOMBIA

Reconoce este país la Iniciativa, el umbral de firmas es el de un 5% de ciudadanos inscritos en el censo electoral, en consideración a una proposición legislativa genérica (*agenda setting*, IA), mientras que una propuesta a partir

---

<sup>19</sup> Vide GANDÍA ARROYO, E., artículo en digital de Universidad Empresarial Siglo XXI, año 2014.

<sup>20</sup> Vide SUÁREZ ANTÓN, *op. cit.* pág. 248.



del 10% del electorado, cabe se reclame una disposición derogatoria de leyes vigentes.

Y se da en ese país la positiva particularidad de la figura del «vocero» que representa a los firmantes y ha de ser oído por las Cámaras una vez llegada la iniciativa a estas.

(Sin embargo, el Profesor Suárez Antón califica el Régimen al respecto de este país como deficiente, y manipulado por la clase política, dato demostrado por la presencia entre los promotores de «concejales, alcaldes, senadores, líderes de organizaciones políticas y candidatos a la Presidencia»: quizá la respuesta a dichos defectos consista en el dato de no haber sido aprobada hasta la fecha ninguna Iniciativa.)

### 2.1.7. ECUADOR

Reconocido en la propia Constitución de esa República de 2008 y su artículo 104, exige el porcentaje –para reformas estatales– del 5% de firmas, y el 10% para las propuestas a nivel regional, todo ello respecto al electorado inscrito. También admite la figura del Representante Defensor.

[Siguiendo la crítica puntual de Suárez Antón<sup>21</sup>, esta vez con remisión a Ramírez Gallegos, constatemos la «preeminencia en su actuación (de la ILP) por ciertas minorías ruidosas»: sí es cierto que a la fecha se ha producido una –de orden punitivo– y están en tramitación otras nueve. Es digna de consideración la «Yanusí ITT 2013» sobre biodiversidad en esa región]

### 2.1.8. PERÚ

Su regulación se asienta en la Constitución y se concretiza en la Ley 23.600 (1994) a cuyo tenor el 10% del electorado puede proponer pasen a referéndum las reformas, mientras que en base a un 0,3% estas pueden ser simplemente sugeridas.

Como nos recuerda Suárez Antón<sup>22</sup> es uno de los países más fecundos en la elaboración de ILPs –treinta– y más restrictivo en cuanto a su devenir: todas denegadas, salvo una de orden secundario, y varias en largo punto muerto.

<sup>21</sup> Vide SUÁREZ ANTÓN, *op. cit.* pág. 222.

<sup>22</sup> Vide SUÁREZ ANTÓN, *op. cit.* pág. 209.

### 2.1.9. COSTA RICA

De este Estado, con la experiencia hasta 2012 de tres ILP, cumplidoras del 5% del electorado en cuanto a firmas exigidas, y de otras tres atendidas, cabe señalar las particularidades de la existencia de una Oficina oficial sobre la materia, capaz de informar y ayudar a los promotores, y de una posible intervención judicial no claramente justificada.<sup>23</sup> (Su regulación está contenida en el artículo 123 de la Constitución y en la Ley 8.491).

### 2.1.10. URUGUAY

El artículo 331 de la vigente Constitución reformada en 2004 da paso a una «Iniciativa de Reforma de la Constitución», avalada por la firma de al menos un 10 % del electorado, a someter a ambas Cámaras que, caso de aprobar en conjunto la propuesta, la someterán a *Referendum* nacional.

### 2.1.11. BRASIL

A juicio del tan citado Suárez Antón, «Brasil ha experimentado una explosión de experiencias participativas (relacionada) con el desarrollo de la vida asociativa, gracias a la democratización y (...) el derecho de participar en el proceso de desarrollo de la vigente Constitución». Tan favorable juicio –significativamente anterior a la toma del poder por Bolsonaro– se traduce en el hecho de seis ILP a nivel brasileño, tres de ellas con efecto de ulterior ley, y tres en trámite. La particularidad de la regulación de las a tal nivel radica en la «previsión de vincular las propuestas a un representante parlamentario (capaz de facilitar) el adecuado tratamiento institucional y obtención de resultados»<sup>24</sup>.

A nivel regional, ignoramos si en los Estados que surca el Amazonas (Amazonas, Pará, Amapá, Mato Grosso, Rondonia, Roraima, Acre, Tocantins y Maranhao), garantes del clima y la biodiversidad pero amenazados por políticas centrales extractivas, cuentan con medios legales y hábitos asumidos por sus habitantes –en muchos casos de origen precolombinos– para la conservación de ese patrimonio y su propia subsistencia humana. Ciertamente, Mato-grosso del Sur contiene en su Constitución de 1989 una ILP asentada en las

---

<sup>23</sup> Vide SUÁREZ ANTÓN, *op. cit.* pág. 243 y sgte.

<sup>24</sup> Vide SUÁREZ ANTÓN *op. cit.* pág. 173.

firmas del 1% del electorado, firmas que a su vez han de proceder de al menos un 25% de los municipios del referido Estado y con un mínimo de votos del 3/10 en cada uno de dichos municipios (¡fácil me lo ponéis!). Y el Estado de Acre contiene una Iniciativa de Agenda (IA) emitida por el 1% de firmas procedentes al menos de 5 municipios con un 5% de firmas cada uno: el problema radica en la efectividad, conocido el abismo existencial humano que por allí se da.

Y si seguimos en el examen de otros territorios del Estado Federal que –al menos nominalmente– es Brasil, constatamos que Bahía admite una Iniciativa de agenda (IA) solicitada por el 0,5% del electorado.

Análogos requisitos se exigen en el Distrito Federal de Sao Paulo a tenor de su Ley Orgánica de 1993. Riógrande del Sur regula una IA nacida del 1%, pero que desechada por la Autoridad, puede reiniciarse con un 10% de firmas.

Y parecidos requisitos se establecen en el Estado de Río de Janeiro.

#### 2.1.12. BOLIVIA

Por el artículo 162 de su Constitución, cabe una IA, capaz de incitar al Parlamento el examen y en su caso aprobación de futuras leyes, a instancia de firmas representativas al menos del 20% de electorado, que a su vez alcance el 15% de firmas en cada Departamento de procedencia.

#### 2.1.13. HONDURAS

La Constitución de 1982 cita expresamente en su artículo 5, la «democracia participativa», bajo el también expresivo –hasta grandilocuente– epígrafe «Derecho de autodeterminación». En concreto, prevé una iniciativa tendente a modificaciones legales, a partir de un 2% de electores y a resolver –parece que sin posterior recurso– por el Gobierno que, en caso positivo, deberá convocar un referéndum al efecto.

#### 2.1.14. GUATEMALA

De su Constitución de 1985 y de forma parcial de 1993 (Decreto Legislativo 18) resulta que la petición de 5.000 electores cabe incite a la Cámara Parlamentaria hacia nuevas reformas constitucionales.

### 2.1.15. PANAMÁ

Conforme al artículo 314 de su reciente Constitución, queda encauzada la toma en cuenta de aportaciones puntuales avaladas por la firma del 20% del electorado, ello con ocasión de reformas total o parcial de la Constitución, y a través de una denominada «Asamblea Constituyente Paralela».

### 2.1.16. PARAGUAY

El artículo 266 de su Constitución de 1992 regula una iniciativa que hemos de calificar «de Agenda» (IA), a cuyo tenor un 2% del electorado puede sugerir la consideración de medidas legislativas a estudiar por la Autoridad competente.

## 2.2 Oceanía

### 2.2.1 AUSTRALIA

Nada decían al respecto la Constitución australiana de 1901 pero, tras sucesivas modificaciones, la *Australian Act* de 1986 se remite a las Constituciones de los Estados federados con la permisión general de consultas populares y *Referenda* que no alteren el «federalismo indisoluble de la *Commonwealth*». Eso sí, a nivel regional, en Australia Oeste, se dan iniciativas de cambios en la territorialización de sus distritos, en base a la petición de al menos el 10% de los ciudadanos de este Estado.

Así, se da la particularidad del Estado de Queensland, donde se impide la revocación de ningún gobierno local sin referendo previo al efecto<sup>25</sup>. Y una «iniciativa de agenda» (IA) es la que se da en el Gobierno local de Tasmania donde procede la apertura de una encuesta respecto a un tema que haya sido propuesto por el 5% o, en su caso, 1.000 electores.

Y análogo a una Iniciativa, pero preclaro por lo que de justo y liberador se mostró, fue la «Declaración de Uluru» firmada por 300 aborígenes e isleños del Mar de Torres y consiguiente logro de la promesa de un gobierno propio representativo de las personas de su condición (un 3% de la población conti-

---

<sup>25</sup> Vide RUIZ VEYTEZ, E., «La excepción constitucional australiana», en Dialnet-la Riojaes>descarga>articulo pdf

mental), para asuntos puntuales en relación directa oficializada con el Gobierno federal<sup>26</sup>.

### 2.2.2 NUEVA ZELANDA

Un *Act* de 1993 regula una petición ciudadana dirigida al Parlamento, propositiva de un referéndum indicativo. Para ello, se exige un 10% de firmas respecto al electorado. Desde la entrada en vigor de esa Ley, se han presentado más de 40 ILPs, atendidas para estudio unas 5, todas con resultado negativo en el referéndum. (Entre ellas la tan curiosa recayente sobre el castigo parental físico a los hijos).

### 2.2.3 ISLAS MARSHALL

Este reciente Estado independiente (1990) puede, según su Constitución, modificar esta a instancias de un 25% del electorado (a su vez, según estimaciones recientes, compuesto de no más de 20.000 personas) que, caso de aprobación parlamentaria, se somete a *referendum*.

### 2.2.4 MICRONESIA

Su Constitución Federal de 1979 contiene una norma (art. XIV) por la que un 10% del electorado, a su vez procedente de tres cuartos de los Estados Federados puede pedir y obtener una enmienda parcial constitucional en lo atinente al régimen del respectivo Estado Federado, al que se aplicará la modificación resolutoria del reconocido conflicto. (Téngase en cuenta que Micronesia comprende cuatro Estados, pero que los mismos integran 607 islas).

### 2.2.5 NUEVA CALEDONIA

Esta antigua colonia francesa, hoy en trance de independencia, carece de legislación al respecto. Pero, según medios informativos<sup>27</sup>, la metrópoli le ha dado la interesante oportunidad de decidir por sí misma la permanencia francesa o la independencia: a este respecto. Se celebró hace dos años una consul-

---

<sup>26</sup> Vide digital 20 minutos de 10/07/2019.

<sup>27</sup> Vide Diario *El País* de 06/10/2020.

ta vinculante con resultado de permanencia, en estos días se ha celebrado la segunda e igual resultado, y queda una tercera y definitiva para 2022. Como se ve, es un mecanismo que muestra la voluntad popular y al tiempo palía los defectos (ignorancia, precipitación, caso del *brexit*...) anejos a tal tipo de consultas y de que se han hecho consideraciones en páginas anteriores<sup>28</sup>.

## 2.3 Asia

### 2.3.1 REPÚBLICA POPULAR CHINA

Su Constitución de 5 de diciembre de 1982 carece de modelo alguno de democracia participativa, ya que la –presuntamente– representativa, desde su más próxima escala (Comités de vecinos) a la de orden superior, la Asamblea Popular, son de ese carácter. Únicamente, según el artículo 111, en referidos Comités se pueden recoger «opiniones y demandas de las masas».

### 2.3.2 TAIWÁN

La Constitución de Taiwán (República de China, Gobierno nacional) de 1 de enero de 1947, establece en su artículo 17 que «los ciudadanos tienen los derechos de elección, de revocación, de iniciativa y de referéndum». Y añade su artículo 136 que «el ejercicio de los derechos de iniciativa y de referéndum deber ser determinados por Ley». Parecería que esa Ley, según los medios<sup>29</sup>, entró en vigor en 2003, pero no se conoce ni su promulgación ni si ha alcanzado vigencia. Lo cierto es que fue mediante una Ley de 2019 donde se da opción, en sus artículos 2.º y 10.º, a que un 1,5 % del electorado proponga a la «Autoridad competente la reforma (interpretamos que de orden legal) que, caso de ser aceptada, se someterá a referéndum confirmatorio».

### 2.3.3 HONG KONG

La Ley básica de especial administración de la Región de Hong Kong de 26 de junio de 1999, establece en su artículo 73, apartado 8.º, que el Consejo Legislativo de la Administración Especial de Hong Kong debe «recibir y atender las quejas de los residentes de Hong Kong» (¡generoso regalo!).

---

<sup>28</sup> *Vide supra* pág. 30 y sgtes.

<sup>29</sup> *Vide* Diario *El País* de 27 de noviembre de 2003

#### 2.3.4 FILIPINAS

Según la Constitución de 1987 y su desarrollo en el *Act 6.735* (1989) a propuesta de un 12% de los electores, a su vez provenientes de al menos el 3% de cada distrito electoral, cabe iniciar procedimientos para enmiendas constitucionales, y eso solo una vez cada 5 años. Y basándose en el 10% sugerido por el electorado, caben propuestas atinentes a leyes estatales, todo ello abocado a referéndum planteado por el Parlamento.

#### 2.3.5 JAPÓN

Carece, este democrático país, de ILP alguna, su Constitución de 1946 no prevé (art. 96) sino los referendos subsiguientes de toda enmienda del texto fundamental.

#### 2.3.6 COREA DEL SUR, INDIA, PAKISTÁN, NEPAL, MONGOLIA, TAILANDIA, BIRMANIA, COREA DEL NORTE

Tampoco Corea del Sur, ni India, Pakistán, Nepal, Mongolia, Tailandia, Birmania, etc., contemplan modalidad alguna de Iniciativa Popular, bien articulada, bien de agenda. Todos estos países suelen regular referendos de ratificación de medidas estatales.

Y, por supuesto, ni eso se da en la República Popular China, ni en Corea del Norte.

Tampoco hay atisbo de ello –no obstante su alto grado de humanismo hasta el punto de haber obtenido el simbólico Óscar de la Felicidad– en el pequeño país centroasiático de Bután.

### 2.4 Medio Oriente

#### 2.4.1. ISRAEL

Carece esta que debería ser ejemplar democracia para Oriente Medio, de ILP alguna. Que se sepa, su única muestra de democracia semidirecta es la de un referéndum a escala estatal obligatorio para ratificar toda resolución de la *Knesset* que exonere en cierto territorio la aplicación de la propia legislación israelí (Ley de Referéndum de 2014).

#### 2.4.2. LÍBANO

Nada dicen al respecto sus sucesivas Leyes Fundamentales, ni siquiera la Constitución de 29/09/1990, cuyo Preámbulo es claro al establecer que, si bien «el pueblo es la fuente de los poderes y poseedor de la soberanía», a continuación aclara que lo «ejerce a través de las instituciones constitucionales». No, pues, a través de módulos de democracia semidirecta, que en un país tan enzarzado en contiendas con trasfondo religioso, habría sido útil en cuanto a planteamientos genéricos, tanto políticos como económicos y de parecido orden, en los que los ciudadanos se viesen motivados.

#### 2.4.3 ARMENIA, AZERBAIYÁN

Ni Armenia, ni Azerbaiyán contienen vía alguna para Iniciativas populares capaces de poner en movimiento a los poderes legislativo o ejecutivo. La Constitución de Armenia de 27/01/2005, vigente, plantea dudas en cuanto que su artículo 2 alude a los «referenda» como ejercicio del poder del pueblo. Pero la utilización de este término parece meramente descriptiva, si no simbólica, ya que se establece a continuación que las leyes emanan de la Cámara Legislativa.

Y la Constitución azerí, de noviembre de 1995, a su vez enmendada en 2009, también carece de precepto alguno que dé vía a Iniciativas, siquiera fuesen de agenda.

Lo cual es lamentable, ya que la tensión entre esos dos Estados, a su vez motivados por sus respectivas religiones oficiales (ortodoxa y musulmana) se ha exacerbado en el perenne conflicto de Nagorno-Karabaj, ese resultado a lo «muñecas rusas» (enclaves «enclavados» *ad infinitum*) a que lleva la exaltación identitaria hasta entornos cuasi-vecinales. Según medios, a finales del año 2020, se ha hecho fuerte un territorio azerí dentro del enclave armenio.

#### 2.4.4. GEORGIA

A tenor de la Constitución vigente de 2018 en su artículo 45.1, está admitida una Iniciativa de *agenda setting* en base a 25.000 firmas de votantes activos; la admisibilidad y pase a consideración dependen de la decisión parlamentaria por mayoría.

Así mismo, y a tenor del artículo 52.2, una Iniciativa firmada por al menos 200.000 votantes activos lleva a su consideración por la Corte Constitucio-



nal y, caso positivo, práctica de un referéndum sobre el tema planteado. Esta Iniciativa tiene que ser públicamente representada por 50 «organizadores» que suscribirán con firma «autenticada por Notario» (*sic*, muestra de calidad en seguridad jurídica de aquel país). Dicha ILP debe someterse a *Referendum* cuyo resultado se determinará por mayoría de votos. Quedan excluidos de la ILP las reformas constitucionales, así como las (conocidas en otros países) atinentes a Tratados Internacionales y amnistías: pero —exclusiva de este país— tampoco mediante ellas pueden solicitarse «perdones» (entendemos que se refiere tanto a los individuales como a las amnistías).

#### 2.4.5. TURQUÍA

La vigente Constitución de 1982, con reformas sociales en 1987, 2010 y 2017, prevé la celebración de Consultas vinculantes, y se han celebrado varias, atinentes a la renovación de la Presidencia (5 años) y normas estructurales (organización judicial), así como de prevención social (discriminación positiva en favor de mujeres y niños, etc.), huelga, negociación colectiva, etc. Nada dice respecto de Iniciativas populares, desconocidas en ese país.

#### 2.4.6 REINO HACHEMITA DE JORDANIA

Más al Oriente, si nos acercamos a un país de cierto nivel convivencial como el Reino Hachemita de Jordania, sujeto al orden jurídico emanado de su Constitución de 1952, a su vez sometida a numerosas enmiendas parciales, nada aparece en cuanto a la participación política semidirecta: todo el poder legislativo corresponde a las Cámaras, a su vez *de facto* sujetas a la omnímoda voluntad del Rey.

### 2.5 África

Se puede decir, en términos generales, que la preponderancia de regímenes autoritarios, cuando no totalitarios, en este Continente, hace difícil el rastreo de mecanismos participativos dentro de un sistema garantizadamente democrático. Si la democracia representativa adolece de aplicación, cuando no de reconocimiento, la participativa o no existe o constituye un pastiche útil para cubrir carencias.

No obstante, cabe examinar alguno de los Estados que vienen teniéndose como punteros en constitucionalismo. Así,

### 2.5.1. REPÚBLICA SUDAFRICANA

Su primera Constitución democrática vigente fue promulgada por el Acta 200 de 1993, si bien parcialmente modificada por sucesivas actas, la última numerada 24 del año 1994.

En su *Chapter 2, Section 6* se decía que «cada persona en su calidad de ciudadano (...) c) (...) está autorizada para emitir su voto en (...) y en los referendos y plebiscitos contemplados en esta Constitución de acuerdo con las leyes que regulan tales *Referenda* y plebiscitos.»

Pero en su *Chapter 3*, dedicado a Derechos fundamentales, subsección 21: Derechos políticos, el artículo 2, redujo de hecho el *right to vote*, al dedicarlo a elecciones para cargos públicos.

No obstante, y como sería imprescindible, su *Chapter 5 Section 7.3 art. 8* somete la entrada en vigor de cualquier reforma constitucional a un *referendum* donde se exige el 60% del voto ciudadano, a salvo de reiterar la consulta un año después.

El texto definitivo constitucional, aprobado el 18 de diciembre de 1996, trata en su artículo 19, como «Derechos políticos», los de formar un partido político, participar en sus actividades y hacer campaña; por supuesto el de participar en las elecciones; así como elegir y ser elegidos para ejercer cargos públicos.

Estas omisiones no obstan para que, como es lógico, toda reforma constitucional se someta a *referendum*.

### 2.5.2. MADAGASCAR

No obstante la contemporaneidad de su Constitución (2010), esta no recoge ILP alguna. Relacionado con nuestro tema y entrando en el de las «Consultas vinculantes», parece oportuno señalar, como muestra de celo nacionalista de este país, que todo Tratado de incorporación del mismo a una Organización Internacional, ha de ser sometido a *referendum*.

### 2.5.3. LIBERIA

Según su Constitución de 1986, una Iniciativa basada en 10.000 firmas puede obtener reformas parciales de dicha norma básica si ambas Cámaras por votación de 2/3 de sus miembros así lo aprueban y someten a ulterior referéndum. No hay, que sepamos, atisbo de ILPs.

### 2.5.4. KENIA

El artículo 257 de su Constitución (2010) regula una Iniciativa firmada por al menos un millón de electores, que puede adoptar la forma de «general sugestión o proyecto de ley articulado» a aprobar previamente por las Cámaras regionales y después por ambas Asambleas Legislativas, una vez convertida la «sugestión» (*¿agenda setting?*) en texto. Éste ha de ser refrendado por la mayoría de los votantes.

### 2.5.5. MARRUECOS

El *Dahir* constitucional de 29 de julio de 2011 recoge enfáticas alusiones a la participación ciudadana, hasta el punto de que su artículo 170 obligue a instituciones públicas tales como el «Consejo de la Juventud» a llevar a cabo una docencia y promoción adecuadas del hábito participativo en los jóvenes. Lo que anticipaba el artículo 139 cuando promovía «mecanismos participativos de diálogo y concertación (que conlleven) implicación de ciudadanos en las asociaciones».

Pero la, más que preferente, exclusiva y alicorta democracia representativa queda clara en los artículos 10, que la inordina a través de los partidos políticos; y 78, a cuyo tenor la iniciativa legislativa tan solo puede ser ejercida por el Parlamento y por el Gobierno.

### 2.5.6. REPÚBLICA DE MALÍ

En tan interesante como inquieto país –capaz no obstante de reconducir su política a un sistema de ilustración y ampliables libertades, tales las simbolizadas en cierto politeísmo obrante en los múltiples recintos bibliotecarios de Tombuctú– pero hoy por hoy machacado por los fanatismos imperantes, no hay otro asomo relativo a la democracia participativa que su texto básico

de 1992 donde se exige un referéndum popular para implantar cualquier norma de ese orden.

#### 2.5.7. MOZAMBIQUE

Su norma básica de 2004 contiene un artículo, numerado 78, que alude a las Organizaciones sociales (por tanto, no solo a los partidos políticos integrantes de la Asamblea), como medio adecuado para la «promoción de la democracia y la participación (en la) vida pública». No es mucho el basamento constitucional, pero sí un cauce abierto para ulteriores mecanismos de participación, inclusive de ILP.

#### 2.5.8. REPÚBLICA DE TÚNEZ

El artículo 50 de su Constitución vigente alude al «pueblo (capaz de) representación en la Asamblea o mediante Referéndum». Nada más dice, sin noticias de la puesta en práctica de tal anuncio.

#### 2.5.9. ARGELIA

La Constitución vigente (en la letra, no en el día a día) de fecha 28 de noviembre de 1996 opta en su artículo 101 por el sufragio representativo, sin alusión a algún mecanismo de democracia participativa. Sí contiene un interesante artículo, numerado 119, en el que cualquier propuesta legislativa puede adoptarse mediante iniciativa de 20 diputados, y por tanto de una clara minoría, siempre y cuando el contenido esté suficientemente argumentado: esta curiosa modalidad sí podría ser arranque de una vía participativa emanada no de los órganos, sino de las personas conjuntadas a tal fin. (Todo ello, naturalmente, siempre que la vida política de Argelia pase a ser auténticamente democrática).

Y el artículo 174 acude, como en tantos países, al ineludible referéndum corroborativo de toda revisión constitucional.

## 2.6 Continente Europeo

### 2.6.1 ESTADOS NO INTEGRADOS EN LA UNIÓN EUROPEA

#### 2.6.1.1. *Confederación Helvética*

En esta por tantos conceptos prematura y ejemplar Democracia europea, desde el siglo XVI se daba en el valle de los Grisones el anticipo de Asambleas decisorias tales las actuales *Landsgemeinde*<sup>30</sup>.

La ruta se ha mantenido a lo largo de los siglos, en un contexto en que lo federal –peso de los Cantones– y lo participativo –atención al parecer ciudadano–, protagonizan su pacífica, próspera y –a la vez– singular historia. [Singular en cuanto a que sendos hechos de ser modelo federativo y geográficamente radicar más o menos en el centro del Continente, nunca indujeron a este país hacia su lógica integración en el proceso de construcción europeo. Como dice Le Goff, «a partir de ese momento (1291) Suiza será un país original, basado en la igualdad y en una independencia (que) ha llevado recientemente a los suizos a rechazar su entrada en la Europa unida. Pero tienen su lugar en el corazón de Europa»<sup>31</sup>.]

Conforme a los repetidos antecedentes de orden consuetudinario o pactista, las Constituciones escritas de los siglos XIX y XX confirman esa peculiaridad del sistema helvético. En concreto, es la Constitución de 1848 la que – como nos recuerdan Grewe y Ruiz Fabre<sup>32</sup> aunando soberanía helvética y federalismo–, admite modalidades de democracia semidirecta reclamada por las instituciones cantonales. Y a finales del siglo XIX, mediante un empuje conjunto de que nos habla Richard Wildblood<sup>33</sup>, son implantados a la vez el voto femenino, la representación proporcional en el Consejo Nacional y la Iniciativa popular.

Si vamos a la Constitución Federal vigente de 28 de abril de 1999, modificada parcialmente en los años 2000 y 2009, sus artículos 139 a 141, además del 147, ofrecen una amalgama de consultas, referendos e Iniciativas de – según los datos históricos– innegable peso en la legislación interna y para la firma de Tratados Internacionales.

Una ILP que plantee la reforma total o parcial de la Constitución puede ejercerse por un mínimo de 100.000 (antes eran 50.000) ciudadanos con dere-

<sup>30</sup> *Vide supra* pág. 31 y sgtes.

<sup>31</sup> *Vide* LE GOFF, J., 1999, págs. 45 y sgte.

<sup>32</sup> *Vide* GREWE, C., y RUIZ FABRE, H., 1995 pág.207.

<sup>33</sup> *Vide* WILDBLOOD, R., 1992, págs. 21 y 22.

cho de voto, mediante proposición en términos generales o de un concreto proyecto articulado. En cuanto a la reforma total, nunca se ha ejercido. Respecto a las reformas parciales, las ILPs ejercidas (hasta 48), poco éxito tuvieron, aunque en 2002 y 2003 se dieron ciertos logros puntuales.

Su ejercicio se rige por los artículos 138 y 139 de la Constitución, a cuyo tenor, el periodo de recogida de adhesiones es de 18 meses a contar de la publicación oficial del texto de la Iniciativa, y esta ha de respetar un principio denominado de «unidad de forma». La propuesta ha de ser aprobada, en todo o en parte, por la Asamblea Federal, y el texto aprobado debe someterse a la ratificación «del pueblo y de los Cantones». También cabe votación respecto de la contrapropuesta que hubiese formulado la Asamblea.

(Otro requisito no expreso en la Constitución, sí impuesto por la realidad histórica, es de la legitimidad propia del contenido de la Iniciativa, ya que ni constitucionalmente ni en la legislación cantonal existe restricción alguna al respecto; lo que, por ejemplo, hizo posible en los años 90 el triunfo de una propuesta que limitaba la erección de mezquitas en el territorio helvético. Tan supremacista decisión hubo de ser revocada por los Tribunales).

Toda Iniciativa ha de ser remitida a la Asamblea Federal, y aceptada por esta en cuanto cumplimentados obligados requisitos de unidad de forma, de materia y respeto a leyes internacionales, dicha Asamblea elabora la revisión parcial requerida y la vota simultáneamente con –caso de haberlo– el posible contraproyecto nacido de la Asamblea misma. Caso de ser confirmada la Iniciativa en el seno de tan citada Asamblea, esta la somete a doble voto, popular y cantonal. (Vemos, pues, que se da amalgama entre ILP y Referendo). Caso de negativa por parte de la Asamblea y basada en aludidos defectos, también se da la palabra al pueblo, quien decide la continuación del procedimiento.

Y como se da asimismo la particularidad de votos indistintos de los ciudadanos de la Confederación y votos de los mismos pero por Cantones, eso implica un doble cómputo –a su vez reflejo del federalismo innato en aquel país– pero que de hecho presenta problemas de difícil solución para el caso de disidencia entre una y otra especie de voto.

[Así, por ejemplo, una Ley del Cantón de Jura (1978) da lugar a que 2.500 firmas en 8 Comunas puedan «sugerir al Parlamento modificaciones legislativas a nivel federal». Análogo régimen se da en el Cantón de Zúrich con 6.000 firmas, con 4.500 en el de Neuchatel; con 4.000 en los de Lucerna y Grisones, y con 3.000 en el de Basilea. En el de Berna, a partir de las 15.000 firmas, según su Constitución Cantonal de 1993. Y Ginebra admite Iniciativas que cuenten con un 3% del electorado. Que para efectos muy concretos, tales como

tasas y urbanismo, entran en marcha sobre la base de tan solo 500 firmas (Constitución Cantonal de 2012)].

Para este supuesto de voto contradictorio individuos *versus* Cantones, el artículo 139 apartados a) y b) de la Constitución establece que prosperará la solución porcentualmente más apoyada. Pero de hecho –históricamente– se han buscado soluciones de consenso.

Y algo probablemente único en regímenes constitucionales, el suizo introduce ahí referendos obligatorios: son precisamente los que han de seguir a las Iniciativas populares triunfantes de reforma constitucional. Eso plantea un problema político de fondo, el ya citado de resultados contradictorios, problema que de hecho se ha resuelto históricamente mediante el acuerdo entre la Asamblea y los promotores de la Iniciativa originaria.

Otro modelo suizo de indudable amalgama entre ILP y Referendo lo ofrece la norma contenida en el artículo 141 de la Constitución, al establecer que a partir de 50.000 reclamantes (antes eran solo 30.000), y ser ejercido dentro de los 100 días de la respectiva promulgación, los ciudadanos pueden reclamar que se someta al voto popular su propuesta tendente a revocar leyes federales y decretos federales cuando la Constitución o las leyes así lo prevean. También para poder revocar Tratados internacionales que tengan características tales como de ser de duración indeterminada y no denunciabiles, implicar la adhesión a alguna Organización Internacional o que contengan «disposiciones importantes que fijen reglas de Derecho o cuya puesta en vigor exija la adopción de leyes federales».

[En el momento de redactarse estas líneas, son recientes dos noticias atinentes al tema: la primera<sup>34</sup> respecto de una consulta vinculante propuesta por el Gobierno Federal, a su vez respuesta a una Iniciativa, encaminada a la anulación antes de un año del régimen de libre circulación con los Estados integrantes de la UE, si en ese plazo no se ha llegado a un acuerdo sobre una suspensión anteriormente pactada: todo ello a efectos de evitar una –según los promotores de la ILP, cercanos al Partido de extrema derecha SVP– «inundación inmigratoria» desmentido por los datos: felizmente, ha prosperado el No por amplia mayoría. La segunda<sup>35</sup>, también por el mecanismo «iniciativa/referéndum» y a nivel federal que, sorprendentemente, ha prohibido el uso del *burka* en todo el territorio helvético, también desmintiendo previos datos de mínimo uso de la prenda, pero prohibición de posibles efectos contrarios. (Como argüía el autor de estas líneas años ha respecto de un similar intento madrileño,

<sup>34</sup> Vide diario *El País*, 28/09/2020.

<sup>35</sup> Vide medios de prensa, 07/03/2021.

frente a la presión familiar, las propias mujeres suelen abandonar *motu proprio* una vestimenta que en el país de acogida se encuentran incómodas por distintas de la inmensa mayoría)<sup>36</sup>].

Como expresión de Referendos puros, el artículo 140 obliga a someter «al voto del pueblo y de los Cantones» las revisiones de la Constitución, la adhesión a Organizaciones de seguridad colectiva o a Comunidades supranacionales, y las leyes de urgencia desprovistas de base constitucional o cuya duración de vigencia sobrepase el año: en todos estos casos, la corroboración por voto popular ha de llevarse a cabo antes del año. Con la consecuencia de que, por derivación de esa singular temática de origen, la Constitución helvética aparece salpicada de normativa concreta, cuando no secundaria o casuística. Pero éste y otros defectos de hecho no han paliado el apego popular suizo a su –según lo define el Profesor Loewenstein<sup>37</sup>– «gobierno semidirecto».

#### 2.6.1.2. *Liechtenstein*

El artículo 64 de su «Ley de Derechos del Pueblo» de 1973, ratificada por un Acuerdo legal de 7 de febrero de 2012, establece una Iniciativa Legislativa nacida de 1.000 firmas, cuya no aceptación por la Dieta reconduce el tema al voto popular por mayoría. Si la propuesta afecta a la Constitución el número de firmas asciende a 1.500, cifra así mismo exigida para aceptar o modificar Tratados Internacionales. Y (¡sorpresa!) para proponer la abolición de la Monarquía mediante *Referendum*, que el Príncipe reinante tiene derecho a revisión mediante una nueva consulta popular (art. 113 de la Constitución).

Lo cierto es que para asuntos cotidianos de convivencia de orden político y económico este Estado practica con abundancia las Iniciativas, hasta el punto de haberse dado 17 de ellas entre los años 2000 y 2010.

#### 2.6.1.3. *San Marino*

Esta pequeña República regula un «referéndum proactivo» para decidir acerca de propuestas legislativas nacidas de una Iniciativa firmada por el 1,5% del electorado.

---

<sup>36</sup> BRU PURÓN, C. M.<sup>a</sup>, carta en *El País* edición impresa del 26 de febrero de 2002, localizable en [https://elpais.com/diario/2002/02/27/opinion/1014764407\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2002/02/27/opinion/1014764407_850215.html)

<sup>37</sup> *Vide* LOEWENSTEIN, K. 1970, pág. 331.



2.6.1.4. *Noruega*

Su Constitución de 1814, puesta al día tras numerosas reformas, nada dice al respecto. Tan solo su artículo 121 prevé reformas parciales de la propia Constitución, sometidas a dos legislaturas sucesivas y contando con mayoría cualificada, siempre que referidas reformas «no contradigan los principios en que se basa la Constitución». Ninguna vía se da, pues, hacia Iniciativas populares dotadas de obligatoria admisibilidad. Carencia chocante en una de las más antiguas Constituciones cuya progresiva y progresista puesta al día ha introducido en su letra los Derechos del Niño y el respeto al Medio Ambiente. Más aún, cuando sí admite Iniciativas a nivel local, tales las promovidas por un 2% del electorado de un Condado o Municipio acerca de la permanencia o no de las Autoridades de respectivo nivel (Ley de Gobierno Local de 2005).

2.6.1.5. *Ex Yugoslavia*

Merece la pena aludir a la fenecida República Socialista de Yugoslavia, presunto modelo – en boca de sus dirigentes y según la mera letra de sus leyes– de ese «socialismo participativo» de que hoy, con envidia técnica y respeto a las libertades humanas, nos habla Thomas Piketty<sup>38</sup>.

Y lo cierto es que la primera Constitución –fechada en 31 de enero de 1946– de aquella República federal, nada decía al respecto, salvo una genérica autorización a los ciudadanos de hacer «demandas y peticiones a los órganos de poder del Estado» (art. 39)<sup>39</sup>. Hubo un avance importante, paralelo a la creciente implantación del sistema social autogestionario, mediante la siguiente Constitución yugoslava, la de 21 de febrero de 1974: en su artículo 118 reconoció el derecho de las comunidades locales y las de intereses así como otras «auto-organizaciones y comunidades» para, «mediante *referenda* y otras formas de expresar personales puntos de vista, así como por acuerdos de autogestión y pactos sociales, decidir sobre una acción conjunta de sus recursos y su utilización»; y más enérgicamente, el artículo 157, a cuyo tenor «los ciudadanos tienen el derecho de someter peticiones y proposiciones a los cuerpos y órganos de las comunidades socio-políticas y otros órganos competentes y or-

<sup>38</sup> Vide PIKETTY, *op. cit.*, págs. 1144 y sgtes.

<sup>39</sup> Vide en DJORDJEVICH, J., 1961, pág. 244.

ganizaciones, para recibir una respuesta al respecto, así como tomar iniciativas políticas y de otro orden e interés general». <sup>40</sup>

Desarticulado aquel –según nostálgicamente titulaba su libro Brian Hall– *Impossible Country* <sup>41</sup>, no otro que la extinta República yugoslava, y demostrada por los hechos la previsoramente advertencia del mediador Josep Palau y otros comentaristas acerca de la inconveniencia de *referenda* en situaciones prebélicas como se dieron en aquellos días en la región balcánica <sup>42</sup>, sí cabe hoy echar una vista atrás acerca de las consecuencias de lo ocurrido (o provocado, recuérdense las homilias de Juan Pablo II en Zagreb y los sermones de los Patriarcas en Belgrado); las encuestas <sup>43</sup> dan los datos de un 70% de añorantes serbios frente al 45% de los eslovenos y –cómo no, ellos se juntan– los 23% croata y 10% kosovar). Así pues, procede pasar página y, centrándonos en nuestro tema, examinar el régimen decisorio semidirecto de los varios –algunos inestables– Estados que la han sucedido <sup>44</sup>.

#### 2.6.1.6. *Serbia*

Así, la Constitución de la República Federal Serbia de 20 de septiembre de 2006 proclama en su artículo 2.º que «la soberanía reside en los ciudadanos, quienes la ejercen a través de referéndums, iniciativa popular y sufragio (...)»; lo que complementa con normas, tales el reconocimiento del asamblearismo (art. 54), no muy habituales en textos básicos de otras Democracias.

Y en su artículo 107 regula una Iniciativa propositiva (*agenda setting*) en base a 30.000 firmas salvo que afecte a la Constitución en cuyo caso las exigibles son 150.000. El artículo 108 da a su vez cauce a una ILP a contar de 100.000 de firmas, dirigida a celebrar un referéndum sobre temas concretos (expresa y significativamente excluido el de tratamiento de minorías étnicas).

---

<sup>40</sup> Vide «*The Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*», editada por *Newspaper and Publishing House-Jugoslavenski pregled*, Belgrado 1989.

<sup>41</sup> Vide HALL, B., 1994.

<sup>42</sup> Vide PALAU, J., 1993, pág. 164. Asimismo, BRU PURÓN, C. M.ª, en *Rev. Tiempo de paz* n.º 40 (1996), pag., 66-78.

<sup>43</sup> Vide TOÁN, M., 2020, págs. 116 y sgte.

<sup>44</sup> Para esta materia, vide en general DJORDJEVICH, Jovan 1961 y 1967; BRUCKNER, Branko, 1969; PALAU, J. y KUMAR, Radha 1993; VEIGA, F. 1995; HANDKE, P. 1995; HOLBROOKE, R. 1999; CASANOVA, J., 2020, págs. 253 a 267 y bibliografía ahí citada.

### 2.6.1.7. *Montenegro*

Interesa este país, en cuanto también históricamente procedente de la antigua República Federal de Yugoslavia, de la que fue el, dinástica e históricamente, más señero integrante<sup>45</sup>, y por tanto marcado por las características –al menos en teoría– participativas de aquel conglomerado. Esto así, examinada la vigente Constitución de 2007, es de señalar el artículo 33 a cuyo tenor «Cada persona está autorizada a presentar una libre iniciativa, sometida a los órganos representativos, que comprenda una petición o una propuesta, y tiene derecho a recibir una respuesta al efecto».

Cómo se ve, lo admitido en la República de Montenegro no pasa del libre ejercicio del derecho de petición. (Eso sí, dotado tal derecho de una apabullante generosidad: el 2.º párrafo del artículo 33 exime al peticionario de sufrir sanción por las opiniones contenidas en la propuesta. ¡Benevolentes ellos!).

Pero el artículo 93 facilita «sugerir» leyes o enmiendas a las mismas, por parte de un 10% de los electores, sobre cuya propuesta decidirá libremente el Parlamento.

### 2.6.1.8. *Bosnia-Herzegovina*

También por su procedencia de la ex Yugoslavia, sería interesante conocer el grado de práctica participativa ciudadana existente en este actual Estado compuesto. La Carta Magna (Anexo 4.º de los Acuerdos de Paz, «Dayton», firmados el 14/XII/1997) nada dice respecto a otro ejercicio del voto que el de las elecciones legislativas<sup>46</sup>.

### 2.6.1.9. *Albania*

La Constitución vigente de 1998, artículos 81 y 150, completada por la Ley 9087 de 2003, admiten Iniciativas populares promovidas por al menos 20.000 electores, «sugerentes» de nuevas leyes o enmiendas. A su vez, y a partir de 50.000 electores, cabe la exigencia derogatoria de las mismas que, caso de prosperar, a su vez necesita de su ratificación mediante referéndum cuya mayoría ha de superar un tercio del electorado.

---

<sup>45</sup> Vide BRU PURÓN, C. M. *op. cit.* En *Tiempos de Paz* n.º 40.

<sup>46</sup> Vide MALCOLM, N. 2002.

#### 2.6.1.10. *Macedonia del Norte*

A tenor del artículo 71 de su Constitución de 1991, la Iniciativa firmada por al menos 10.000 ciudadanos electores obliga al Parlamento a examinar el asunto propuesto (*agenda setting*, IA); y a tenor del artículo 73, 150.000 electores pueden obtener la celebración de un Referéndum sobre materias específicas, el cual se dirimirá por simple mayoría siempre que a su vez hayan votado la mayoría de los electores.

#### 2.6.1.11. *Moldavia*

Su Constitución de 1994 establece en el artículo 141 una propuesta genérica de revisión de dicho texto básico, nacida de al menos 200.000 electores y que, recomendada por cuatro jueces del Tribunal Constitucional y aprobada por 2/3 de los miembros del Parlamento, entrará en vigor.

#### 2.6.1.12. *Islandia*

Eludiendo toda ordenación geográfica, nos referimos en último lugar a este país y el siguiente, Reino Unido, por la significación, histórica y actual, ambos en relación al tema.

Concretándonos a esa República noratlántica, interesante sería conocer alguna secuela actual de aquel ancestral modelo medieval de democracia directa de que se habla en el comienzo de este texto. Lamentablemente, no es así. La Constitución de 23 de mayo de 1944, vigente con diversas enmiendas, carece de alusión alguna al ejercicio de Iniciativas populares. El artículo 79, que prevé las Enmiendas totales y parciales de la Constitución a aceptar por el Parlamento (*Althing*) –y en tal caso provocar elecciones generales que den pie a un nuevo *Althing* capaz de promulgar el nuevo texto–, nunca se interpretó en el sentido de que el promotor originario fuese ajeno a la propia Institución representativa.

Pero el daño que en aquel país se produjo como consecuencia de la crisis económica global de 2008, y a la vez la tan pacífica como profunda revolución financiera que lo mitigó, eran factores de una buena ocasión para cambiar las cosas en el aspecto institucional.

(Recordemos, al respecto, las manifestaciones que cada sábado movilizaban a más de un 2% de la población, el proceso penal –absolutorio– a un Pri-

mer Ministro, el no rescate de los tres principales Bancos del país, el conflicto con Reino Unido por los activos de uno de ellos, el *Landbanki*, la nacionalización bancaria salvo a las Cajas de Ahorros y ulterior apertura a la privada, la ayuda muy significativa del FMI que facilitó la recuperación, etc., ... en definitiva, la solución heterodoxa a la crisis en aquel país, que J. K. Galbraith describió como la adecuada lección a los banqueros, ya que «al no cobrar todo se han mitigado las consecuencias de sus locuras»<sup>47</sup>.

Y, efectivamente, a partir de 2009 se dio un simultáneo movimiento tendente a una mayor participación ciudadana en el quehacer político. Según nos cuenta una propulsora de este movimiento, Margret Tryggvadóttir<sup>48</sup>, el *Althing* aceptó la formación de un Comité técnico constituido por 25 politólogos que prepararían un elenco de temas a debatir en un «encuentro nacional» constituido por 950 ciudadanos y ciudadanas seleccionados aleatoriamente, pero asegurando que los participantes representasen a todos los grupos de edad, hombres y mujeres, de todo el país. Las aportaciones temáticas se aportaron al Comité, que sacó unas líneas maestras de lo que sería una «Constitución Colaborativa». Entre sus componentes figuraba la norma introductoria del derecho del 2% del electorado para proponer proyectos legislativos al Parlamento y ser introducido obligatoriamente en su Orden del Día. Y si la propuesta descansase en más de un 10% del electorado, el sometimiento a Referendo del proyecto articulado era obligatorio.

Pero este borrador de ILP islandés corrió la misma triste fortuna que el Proyecto «de los 25» de que formaba parte. No obstante una aprobación por un 67% de votos en consulta popular no vinculante, no obstante el V.º B.º (con algunas correcciones, acatadas) de la Comisión de Venecia, un cambio de rumbo gubernamental consecuencia de elecciones generales, un sospechoso recurso individual por parte de uno de los miembros del Comité ante el Tribunal Supremo y una Sentencia invalidante *ad hoc*, dejaron en el limbo la nueva Constitución y con ello la ILP a la islandesa. Posteriormente, en el año 2012, el llamado «Partido Pirata» promovió sin éxito otro intento participativo y, desde 2018, el nuevo Gobierno de Socialdemócratas y Verdes lo ha renovado, encontrándose hoy el asunto *stand by*.

<sup>47</sup> Vide, sobre este tema, «www.bbc.mundo>noticias-39271510», CANO F. (diario *El País* 27/02/2011), C. PÉREZ, C. (*idem*, 03/04/2011), FLORIO, L. F. (diario *La Vanguardia*, 17/10/2015).

<sup>48</sup> Vide narración del proceso por dicha dirigente política en *Viento Sur* de 02/04/2014. También, en el mismo medio, LAMANT, L. (02/X/2011) y ODDSDÓTTIR, K. (16/06/2016). Asimismo, artículos de CALATAYUD, M. en *Eldiario.es*, fechas 15/08/2019 y sucesivas.

### 2.6.1.13. *Reino Unido*

(Lamentablemente, tras el *Brexit* hemos de incluir a este país en la sección de los no comunitarios). Como en un importante artículo hacían notar las Profesoras Teresa Freixes y Eva-María Poptcheva<sup>49</sup>, el Reino Unido presentaba la tradicional y curiosa particularidad de no requerir un número mínimo de firmas, de tal modo que otorgaba a «organizaciones como empresas privadas o las autoridades locales, así como a personas individuales» el derecho individual de «promoción de una proposición de ley (*Private Bill*)», capaz de concederles «poderes por encima o en conflicto con la ley general»; eso sí, al solo efecto de que el contenido se limitase a eximir la aplicación de esta a dichas personas o entidades, no al público en general.

Sin embargo, tan favorecedor trato por la Constitución no escrita británica decayó a principios de este siglo: por una Ley de 29/12/2010 se estableció el requisito de un mínimo de 100.000 firmas y el apoyo de –al menos– un miembro de las Cámaras Alta o Baja para que se ponga en marcha una ILP capaz de legislar o revocar lo legislado en ese país.

Y así fue como en uno de los períodos más convulsivos de la historia de tan significado país, que siguió y sigue a la consulta vinculante planteada el día 23 de junio de 2016 por el *Premier* David Cameron y respuesta favorable a la salida de la Unión Europea por parte del Reino Unido, en virtud de una ligera mayoría (poco más de un 3% de los votos emitidos, a su vez ¾ de votantes censados), renacieron, no ya una, varias ILP para replantear aquel tan discutible resultado.

Según noticias contrastadas, aparte manifestaciones masivas y maniobras parlamentarias de diverso signo y engarce a elecciones generales, tres son las ILPs dedicadas exprofeso al *Brexit*. La primera, de fecha 24/03/2019, denominada «*People's Vote*», impulsada por tan prestigiosa organización como la por Churchill creada *The European Movement* (TEM), y sustentada por la impresionante cifra de 6.035.588 firmas, tuvo por objeto el replanteamiento del tema –conforme según el *Common Law*– a nivel parlamentario, y el realismo de sus pretensiones se manifestaba en su modesta denominación, «*Petition*», y su contenido mismo, que incluía soluciones intermedias. Arribada a Westminster, en su *Hall* fue examinada (dijeron) con detenimiento, pero nunca pasó al Pleno ni por tanto sometida a votación. El *Legislative Body* dio la llamada por respuesta, fue la Primera Ministra Theresa May la emisora del rechazo.

---

<sup>49</sup> Vide FREIXES, T. y POPTCHEVA, vide en <http://pliegosdeyuste/n8pliegos/pdf/37pdf>.

Bajo el lema «*Put it to the People*» se dio una segunda *Petition*, basada ya en muchas menos firmas, tan solo unas 180.000 pero, eso sí, adornada de una marcha multitudinaria que propició el Alcalde de Londres Sadiq Khan y un buen basamento legal, la *Petitions Act*, por cuya virtud las respuestas no superiores en un 60% a su alternancia, deben repetirse, y eso conllevaba una nueva consulta de contenido «*leave, remain?*» Pero la *Premier May* invocó ante los Comunes la inoperancia legal de tal pretensión, tan solo éstos pueden revocar lo previamente aceptado por ellos, el mal llamado referéndum. El Presidente de la Cámara John Bercow siguió a la Primera Ministra e impidió al Parlamento hacerse eco de aquella justa petición<sup>50</sup>.

Y hubo una tercera Iniciativa, esta en sentido favorable al *brexít*, avalada por 171.000 firmas, que de nuevo llegó al Parlamento el cual, siempre presidido por el recalcitrante Bercow y por inducción de éste, no llegó a ser objeto de debate plenario.

Como resumen al tema que nos interesa, el de la accesibilidad y destino de las Iniciativas de los ciudadanos en el marco de regímenes democráticos, no podemos por menos de considerar que el «*paciente inglés*»<sup>51</sup>, no otro que el ciudadano británico, es menos ciudadano en lo que respecta al tema participativo. Y no por pertenecer o no al «*Club trans-Chane*», sino porque las incidencias de aquel desamarre respecto de Europa privaron al *british Citizen* del manejo del timón, no ya para ser atendido, sino simplemente escuchado.

## 2.6.2. ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA<sup>52</sup>

### 2.6.2.1. *Bélgica*

Carece este país de mecanismo alguno de ILP, ya que tan solo instrumentaliza consultas y *Referenda* a niveles regional y local, planteados por las autoridades respectivas.

<sup>50</sup> Vide <https://www.france24.com/es/20190323-brexít-may-marchas-londres-ue>

<sup>51</sup> Todos recordamos la novela con ese título de Michael Ondaatje y la ulterior película dirigida por Anthony Minghella.

<sup>52</sup> Seguimos el orden cronológico de incorporación a la hoy UE, dejando al final a España para tratarlo con mayor extensión. Y para toda esta materia, a más de indagaciones propias, hemos consultado el citado texto de Orestes Suárez Antón y la referida página web «direct democracy navigator». También nos hemos servido de la información y criterio del también citado y excelente trabajo de las Profesoras Teresa Freixes y Eva-María Poptcheva.

### 2.6.2.2. *República Federal Alemana*

La Ley Fundamental de 1949 recogía en su artículo 17 el socorrido derecho ciudadano, individual o colectivo, de presentar peticiones a las autoridades y al Parlamento federal: derecho que no se extendía siquiera a la obligación recíproca de dar respuesta. La Iniciativa Legislativa Popular no se ha llegado a introducir a nivel federal, no obstante intentos al respecto que –como nos recuerda el Profesor Denninger a quien sigo en este punto<sup>53</sup>– han originado polémicas doctrinales en las que colegas como Pestalozza y Boeckenförde la defendieron mientras otros como Hättish avisaron del «deslizamiento hacia la Dictadura» que la misma podría suponer.

Por el contrario, se dan regulaciones y frecuente práctica de ILPs en varios *Länder*. Si nos concretamos a Baviera, el *quorum* es de un 10% de firmas respecto el electorado; su regulación muy amplia –diversificada en estratos estatal y comunal–; enérgica –hay recurso contra la no admisión por parte de la Autoridad–. Y perseverante: cabe acudir a un ulterior voto popular, incluso voluntariamente por el Parlamento tras haber desestimado en su seno la iniciativa.

En cuanto a Berlín, 20.000 firmas; Baden Wurttemberg (1/7 de firmas respecto del electorado), Bremen, Hesse, Norte de Rhin-Westfalia y Sarre (en todos éstos se exige un número de firmas que llegue al 1/5 del *idem*); el 10% en Baja Sajonia; 80.000 en Brandemburgo y 10.000 en Hamburgo y Renania Palatinado;

Siendo de destacar que de las tan numerosas ILPs previstas para varios *Länder*, solo una prosperó, la practicada en Baden-Wurttemberg por la que se introdujo el «régimen de la escuela cooperativa».

### 2.6.2.3. *Francia*

El artículo 11 reformado de la Constitución de 1958, establece un interesante sistema de Iniciativa mixta, a instancia de 1/5 de Diputados y 1/10 de personas obrantes en el electorado: toma forma de Proposición de Ley (pero no derogatoria de leyes vigentes de menor antigüedad a un año), la cual se somete a examen de ambas Asambleas y, si estas no deciden, el tema queda sometido a *Referendum*.

---

<sup>53</sup> Vide DENNINGER, E., 1986.



#### 2.6.2.4. *Italia*

El artículo 71 de su Constitución la prevé, a partir de 50.000 firmas, pero es de destacar que en ese país a tal institución le gana la partida el referéndum, tanto el constitucional (art. 138 Constitución) como el legislativo abrogativo (art. 75 *idem*), ambos muy criticados por razón de su excesiva frecuencia<sup>54</sup>.

Ciertamente, fue el país más antiguo en la implantación como tal de una ILP, 1962, ello conforme a la Constitución de 1948 y ulterior Ley de 25/05/1970, a cuyo tenor 500.000 firmas de electores pueden pretender modificaciones constitucionales o legales a decidir ulteriormente por vía de *Referendum*. Como nos recuerda Suárez Antón, nunca ha alcanzado la frecuencia del referéndum abrogativo, tan propio de aquel país. No obstante, son cerca de 30 las ILP transformadas en ley entre las 110 presentadas hasta la fecha<sup>55</sup>.

#### 2.6.2.5. *Luxemburgo*

El artículo 114 de la Constitución vigente establece un curioso mecanismo de modificación constitucional: tras la primera lectura aprobatoria por la Cámara Baja, cabe atender la propuesta de 25.000 electores que corrobore el texto y exima de una segunda votación en la Cámara Alta.

#### 2.6.2.6. *Países Bajos*

Bajo la equívoca denominación de «Petición» el artículo 5 de la Constitución, complementado por una Ley de 2006, lo atiende si la ILP está basada en 40.000 firmas y excluye –como en tantos otros Estados– materias constitucionales, tributarias, presupuestarias y política global; según Suárez Antón<sup>56</sup> de las 26 presentadas se ha dado curso parlamentario a tres.

#### 2.6.2.7. *Irlanda*

Carece este país, hoy por hoy, de ILP, tan solo contiene como manifestación de democracia semidirecta el *Referendum* de reforma de la Constitución

---

<sup>54</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, P., 1965, pág. 424.

<sup>55</sup> Vide SUÁREZ ANTÓN, *op. cit.* pág. 133.

<sup>56</sup> *Op. cit.*, SUÁREZ ANTÓN, pág. 299.

(art. 46) y el relativo a otras decisiones que el Parlamento decida proponer al electorado (art. 47).

#### 2.6.2.8. *Dinamarca*

Contiene legislación concreta sobre el *Borgerforstag*, a cuyo tenor 50.000 ciudadanos con condición de electores pueden proponer al *Folketing* la recepción y el tratamiento de cualquier propuesta legislativa, en todo caso sujeta a la decisión no recurrible de dicho Parlamento.

#### 2.6.2.9. *Grecia*

Tampoco hasta la fecha su legislación ha dado pie a algún tipo de ILP, sí el *Referendum* propuesto por el Presidente de la República con el apoyo de mayoría simple parlamentaria (arts. 35 y 44 de la Constitución vigente)

#### 2.6.2.10. *Portugal*

A partir de la reforma constitucional de 2005 el artículo 115 de la Ley Básica regula una Iniciativa también clasificable como las de *agenda* (Suárez Antón) ya que tan solo cabe que 75.000 electores puedan proponer a la Asamblea de la República la celebración de un *Referendum* sobre un tema determinado.

#### 2.6.2.11. *Austria*

Según el artículo 41 de su Constitución y el Código de Peticiones de 1973 la firma de 100.000 electores o de 1/6 de los de tal condición en 3 *Länder* puede proponer una Iniciativa en forma de Proyecto de Ley (*Volksbegehren*) dirigida a la Oficina Electoral Federal para su sometimiento al Parlamento, decisor al respecto y en corto plazo. Y en cuanto a la Legislación regional al efecto, recordemos que el *Land* de Estiria, con 17.000 firmas, el de Salzburgo con 10.000, el de Carintia con 7.500, el de Viena con un 5% del electorado y el de El Tirolo con solo 2.000 firmas, pueden presentar Iniciativas que consideramos de *agenda*.

2.6.2.12. *Finlandia*

La Sección 53 de la Constitución y la Ley de Iniciativa Ciudadana de 2012 dan cauce a propuestas legislativas avaladas por 50.000 firmas y dirigidas al Parlamento, al que corresponde decidir inapelablemente al efecto.

2.6.2.13. *Suecia*

La *Volkinitiativ* está solo admitida a nivel regional, exige un 10% de firmas respecto al electorado de la provincia concernida, y puede ser obstruida por el voto en contra de los 2/3 de los miembros del Consejo provincial.

2.6.2.14. *Chequia*

Carece de ILP. No pasa de un *Referendum* obligatorio, previsto por el artículo 10 de su Constitución, para la entrada en vigor de todo Tratado Internacional suscrito por el Gobierno.

2.6.2.15. *Chipre*

Examinada la vigente Constitución de 1960, se observa que no existen instrumentos de ILP, tan solo se regulan los derechos ciudadanos de Petición y Queja.

2.6.2.16. *Eslovaquia*

Su Constitución vigente reconoce el consabido derecho de Petición, individual o colectivo, dirigido a la Autoridades y con la doble advertencia de que no debe contener incitación a la violación de derechos humanos o denegación del poder sancionador de los Tribunales. Pero de hecho han tenido lugar, bajo la genérica denominación de «peticiones», hasta 11 Iniciativas firmadas por, al menos, 350.000 ciudadanos (entre el 6 y el 7% de la población), y todas ellas en principio aprobadas al efecto de ser discutidas en el Órgano legislativo. Su contenido, de índole práctica, ha recaído sobre temas agrícolas, laborales, de sanidad y seguros.

#### 2.6.2.17. *Eslovenia*

La materia está regulada en la Constitución vigente y en la Ley Especial 26/2007, a cuyo tenor cabe la propuesta de reforma constitucional genérica (*agenda setting*) a partir de 30.000 proponentes con capacidad electoral, a responder por la Asamblea Nacional mediante mayoría de 2/3. Y caben propuestas legislativas requeridas por 40.000 electores, así mismo sujetas a decisión por dicha mayoría parlamentaria (consabidas exclusiones temáticas): caso afirmativo la resolución parlamentaria da lugar a *Referendum*.

#### 2.6.2.18. *Estonia*

Este país tiene reconocido el derecho de petición en el artículo 46 de su Constitución, en unos términos tan amplios que tal «petición» puede interpretarse como «propuesta». Pero hasta la fecha no nos es conocida legislación concreta al respecto, lo que es lamentable en un país perteneciente a la UE, de índole profundamente democrático y avanzado como pocos en la práctica de la digitalización.

#### 2.6.2.19. *Letonia*

Este país sí que puede mostrar satisfacción por el uso del mecanismo participativo ciudadano. Los artículos constitucionales 73 y 76 le dan paso si nace al menos del 10% del electorado y no recae sobre las consabidas materias fiscal o de Tratados Internacionales. Así, a tenor de las hasta la fecha 29 ILPs presentadas de las que 15 han sido aprobadas, alguna tan propia del liberalismo económico extremo de aquel país como la reducción del IVA en gas y electricidad y la revocación del IBI: cabe plantearse si no estamos ante un fenómeno *dumping* o, al menos, la congruencia de estas medidas con la legislación de la UE a que Letonia pertenece.

#### 2.6.2.20. *Lituania*

Se caracteriza su régimen por la elasticidad: durante el tratamiento parlamentario, caben modificaciones *ad hoc* propuestas por los propios promotores y firmantes. No menos de 300.000 electores puedan recabar de la *Seimas* la

celebración de un *Referendum*, incluso de modificación constitucional. Aún más, con solo 50.000 firmas cabe exigir se examine por la *Seimas*, sin compromiso, una Propuesta de *Agenda*. Así mismo –según Suárez Antón<sup>57</sup>– caracteriza a este país el uso de la ILP por los partidos políticos mismos, lo que quizá haya facilitado su positiva cifra de toma en consideración: 13 de entre las 23 ILP presentadas.

#### 2.6.2.21. *Polonia*

Adopta esta país una Iniciativa genérica (*agenda setting*) a partir de 100.000 firmas de electores y a través de la cual se proponga una legislación *ad hoc*, sobre cuya propuesta el Parlamento decide, con recurso –caso de rechazo– ante el Tribunal Supremo. (Art. 118 de la Constitución de Polonia de 1997 desarrollado por una Ley de 1999. Se conocen hasta 121 Iniciativas presentadas, de variado destino).

#### 2.6.2.22. *Hungría*

A partir de un mínimo de firmas de 100.000 electores, y un corto plazo de dos meses, decide sobre admisibilidad de la Propuesta el Comité Nacional Electoral para su ulterior tratamiento en el seno de la Asamblea. Y si pasan de 200.000 las firmas, el tema deriva necesariamente en Referéndum.

#### 2.6.2.23. *Malta*

Según el artículo 14 de su *Referenda Act* de 1973, el 10% del electorado tiene la facultad de oponerse a la promulgación de una Ley aprobada por el Parlamento en cuanto perjudicial para la ciudadanía. Y si el Parlamento insiste, cabe someter dicha Ley a Referéndum (fue así como en 2015 se revocó una ley sobre caza de aves, impugnada por Asociaciones de cazadores).

#### 2.6.2.24. *Rumanía*

Según el artículo 150 de la Constitución, 500.000 firmas procedentes de al menos la mitad de los Condados integrantes del Estado, pueden proponer

---

<sup>57</sup> Vide SUÁREZ ANTÓN, *op. cit.* pág. 109

una reforma constitucional, a decidir por el Parlamento. Para conseguir medidas legislativas sobre temas concretos, la propuesta debe proceder de al menos 100.000 electores, a su vez asentado en al menos ¼ de los Condados, y en cada uno de los mismos deben darse al menos 5.000 firmas. Como dijimos, la última palabra es del Parlamento.

#### 2.6.2.25. *Bulgaria*

A tenor de una Ley de 12/06 de 2015, cabe en este país un instrumento de Iniciativa a nivel nacional, procedente de 200.000 electores, pero de contenido meramente propositivo (*agenda setting*) dirigido al Parlamento a efectos de que éste plantee una consulta pública al respecto.

#### 2.6.2.26. *Croacia*

También cabe incluir este Estado entre los de Iniciativa de exploración o *agenda setting*, dado que el artículo 87 de su Constitución da paso a que un 10% de los electores obtengan del Parlamento la convocatoria de una consulta pública sobre el tema por aquellos propuesto.

#### 2.6.2.27. *España*

Como preámbulo al reconocimiento de la institución de que tratamos, merece la pena observar que del siglo XIX acá, todas las Constituciones españolas tras la *Pepa* de 1812, (véanse las de 1837, art. 3.; de 1845, art. 3.; no promulgada de 1856, art. 4.; la de 1869, art. 17; Proyecto de 1873, art. 19; la de 1876, art. 13; Anteproyecto de 1929, art. 29,5.; la de 1931, art. 35; sedicente y, por el propio Poder burlado Fuero de los Españoles de 1945, art. 21; y la vigente de 1978, art. 29), todas han reconocido ese que llamaríamos «hermano menor» de las Iniciativas, el derecho de Petición dirigido a las Autoridades públicas, a ejercer tan solo individualmente según las Cartas más timoratas, de esa forma y también colectivamente a tenor de las más abiertas, derecho denegado en general a los miembros de las Fuerzas Armadas y también en antedicho Fuero a las corporaciones y a los funcionarios.

Pero el «hermano mayor», la Iniciativa en sí, fue prevista ya en el siglo XIX por los artífices de la Institución Libre de Enseñanza. Así, F. Giner de

los Ríos nos dice que «por cima de la representación (...) está (...) la propia facultad de obrar por sí, que asiste a todos los miembros (...) del Estado y de la sociedad»<sup>58</sup>. Y es la Constitución de la República de 1931 la que –con impecable técnica y adelantándose a otras contemporáneas– en su artículo 66 introduce en nuestro país ambas modalidades de democracia participativa, Referéndum e Iniciativa Legislativa.

Decía el precepto: «El pueblo podrá atraer a su decisión, mediante referéndum, las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias. El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores. Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del referéndum y de la iniciativa popular».

Como recuerda F. Astarloa<sup>59</sup>, el Profesor Pérez Serrano defendió la innovación en los siguientes términos: «La desconfianza en el Pueblo implica siempre una grieta en la fe democrática; y no cabe tener confianza en el sujeto para fundar sobre él todo el Estado, y experimentar luego inquietudes sobre su competencia cuando esa soberanía ha de actuarse en una materia determinada». (No parece quepa apología mejor argumentada de la democracia participativa que la de este ilustre constitucionalista español, sancionado por la Dictadura con privación de su cátedra desde 1939 a 1945).

También el Estatuto vasco de 1936 reguló en su artículo 10 una ILP a nivel –según la terminología de la época– «regional».

El régimen actual, a nivel estatal, es el de la vigente Constitución Española de 29 de diciembre de 1978 que establece, no solo el principio, sino también la aplicación de la Democracia participativa.

En efecto, si su artículo 23.1. nos dice que «los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o (...); y si su artículo 92 prevé el referéndum –tan solo de carácter consultivo– para «decisiones políticas de especial trascendencia» (sin perjuicio del decisorio para confirmar las reformas parcial o total de la propia Constitución según respectivos artículos 167 y 168), es el artículo 87.3 el que regula el tema que nos ocupa, la ILP, en los siguientes términos: «Una Ley Orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de

<sup>58</sup> GINER DE LOS RÍOS, F., 1921, pág. 256.

<sup>59</sup> *Op. cit.*, pág. 280.

proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributaria o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia».

La anunciada Ley Orgánica fue la 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de dicha Iniciativa Legislativa Popular, dónde cabe destacar una dudosamente constitucional agregación de dos temas a excluir (los de los arts. 131, «planificación económica», y 134.1, «Presupuestos Generales del Estado»<sup>60</sup>), y donde queda asentada sin lugar a dudas la sujeción de toda «proposición» –cumplidos los requisitos– a debate y votación parlamentarios bicamerales (arts. 3 y 13, todo ello citada L. O.).

Sin poder extendernos a comentar la regulación española, sí cabe señalar, de una parte, según el Prof. Alzaga, «su progenie más democrática que liberal»<sup>61</sup> –calificación admisible si entendemos que el democratismo no por necesidad haya de sojuzgar el pensamiento libre de los firmantes–; de otra parte, el tono un tanto secundario que respecto al sufragio se da a la ILP, que según el Profesor Torres del Moral ha sido «regulada recelosamente»<sup>62</sup>. Más crítico aún, el Prof. Predieri alude a la existencia de una «barricada (...) en defensa del (...) sistema de los partidos (en) las previsiones sobre la Iniciativa Popular», y considera desacertados el alto mínimo de cifra de firmas exigido y la exclusión referida a materias propias de regulación por Ley Orgánica<sup>63</sup>.

Concretamente, cabe observar que, frente a las plausibles, por generosas, disposiciones sobre compensación de gastos y permanencia de las ILPs durante períodos entre Legislaturas, subsiste la crítica de Predieri y otros en cuanto al número de firmas, la cortedad del período de ejecución (9 meses, prorrogables otros 3), y en cuanto a la inexistencia de defensores de la ILP en las Cámaras. Cuestión aparte, no cabe ocultar una cierta hostilidad del Legislativo al respecto a la institución, lo que ha motivado que en nuestra Democracia se hayan dado tan solo 92 ILPs, de las cuales 13 llegaron el Congreso de los Diputados, de las que a su vez tan solo ¡3! han tenido éxito<sup>64</sup>. (De aquí algunos movimientos sociales para rebajar el porcentaje de firmas a la mitad<sup>65</sup> y, en ciertos casos, la validación ulterior mediante referéndum vinculante).

---

<sup>60</sup> Vide crítica de PRESNO LINERA, M., en rev. digital *Hay Derecho* de 19/02/2013.

<sup>61</sup> Vide ALZAGA, Ó. 1978, pág. 574.

<sup>62</sup> TORRES DEL MORAL, A. 1992, pág. 543.

<sup>63</sup> Vide, PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 1981, pág. 197.

<sup>64</sup> Vide una dura crítica en PLANCHUELO, G., 2013.

<sup>65</sup> Vide en <http://www.elnaviero.com/spip/spip.php?article1338>



A nivel autonómico, en todas las Comunidades hay regulación especial de las ILP de uso interno, con una exigencia de firmas desde las 50.000 madrileña, catalana y valenciana a las 6.000 en La Rioja, y en Extremadura la que parece más recomendable, de índole porcentual (5% del censo). Son de citar especialmente las Leyes de la *Generalitat* de Cataluña 1/2006 de 16 de febrero (de cuyo uso se dan ejemplos sonoros como la ILP que logró la prohibición de las corridas de toros en esa C. A.) y 7/2014 de 15 de junio, por cuyo artículo 4 se introduce un peculiar mecanismo de «difusión y promoción por parte del *Parlament* para (...) difundir el contenido (de las ILP's) y para promover la participación ciudadana durante su tramitación parlamentaria» (¿Juez y parte?)<sup>66</sup>.

La Comunidad Autónoma de Murcia y mediante la Ley 9/1984 de su Asamblea regula el tema, de cuya aplicación cabe destacar como novedad muy reciente –y muy necesaria– la ILP referente al Mar Menor donde se reclaman normas defensivas de dicho elemento natural actualmente en peligro<sup>67</sup>.

Y se observa un particular dinamismo en el tratamiento de la ILP en Andalucía. A partir de la Ley 5/1988, similar a las de las demás CCAA, con una exigencia de 40.000 firmas, se había propugnado insistentemente la figura del «escaño 110», esto es, la presencia en el proceso legislativo de un representante de la ILP sometida a discusión, con voz y voto; finalmente, el nuevo Reglamento de la Cámara de esa CA, de 2014, introduce una reforma que da lugar a ello, capacitando a dicho representante para presentar enmiendas que deberán ser discutidas y sometidas a votación.

---

<sup>66</sup> Vide Prof. Francesc de Carreras, en *El País* 29 de septiembre de 2014.

<sup>67</sup> Vide Diario *El País* 29/08/2021.

### III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN EL MARCO DEL PROCESO INTEGRADOR EUROPEO

#### 1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Si hemos de examinar el reconocimiento y, más difícil, implantación real de modalidades de participación política semi-directa en los sucesivos Tratados europeos [dentro de los cuales la modalidad de ILP pasa a ser la Iniciativa Ciudadana Europea (en adelante, ICE)], preciso es plantearse, aun someramente, su engarce –o no– en el entramado ideológico y regulatorio que hasta la fecha ha protagonizado la construcción europea.

Pocas dudas, parece, se le ofrecen al Profesor Sigalas, quien rinde homenaje a la ICE con estas palabras: «El primer estadio en el desarrollo de la gobernanza democrática a nivel UE fueron las elecciones al Parlamento de 1979, pero no menos la introducción de la ICE, derecho democrático fundamental que lleva al ideal democrático (y muestra) una función educativa (que comporta) reflexión, deliberación y responsabilidad»<sup>1</sup>.

En la misma línea se pronuncia P. A. Caron, el título de cuyo trabajo es suficientemente expresivo: «La Iniciativa ciudadana europea, una nueva aproximación frente al déficit democrático de la UE»<sup>2</sup>.

Así mismo, G. Allegri cuando nos dice que la ICE es «la reivindicación de una aplicación material del derecho a una buena administración y uno de los terrenos posibles para pensar y practicar un nuevo hacer social y político»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Vide SIGALAS, E., 2012, pág. 32 y ss.

<sup>2</sup> Vide en *Federation Chayenge Institut Emile Vanderville*, Bruselas, abril 2013.

<sup>3</sup> Vide ALLEGRI, G. «*La partecipazione democratica dopo Lisbona*», en <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=367> (descargar archivo, págs. 3 y 4).

Más matizada se nos muestra la conocida politóloga Zuzana Gabrižová: «La ICE, una vieja innovación (más capaz) de mostrarse por su vía negativa (que como) propuesta constructiva; (...) se necesitan años y recursos no siempre a reembolsar (...) más una habilidad en la comunicación (lo que lleva) a la conclusión de que solo los grandes ONG's o los partidos políticos están equipados para hacer uso de una ICE». Y concluye que más que los resultados de las ICE, «lo importante es agitar y desencadenar una discusión transnacional»<sup>4</sup>.

Más adelante replantaremos esta problemática en el campo de Derecho positivo, tanto el que llevó a la mera cooperación –salvo en lo atinente a la Justicia, vinculante– propio del Consejo de Europa, como el que tradujo un esfuerzo integrador, el comunitario.

## 2. DESARROLLO DEL PROCESO DEL RECONOCIMIENTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR HASTA SU ACCESO COMO INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

### 2.1 Antecedentes

Era difícil que en los intentos –por necesidad genéricos– previos a los Tratados intraeuropeos, se abordase un tema tan concreto y específico de Democracias consolidadas como el que nos ocupa. Pero siempre hubo atisbos.

Sin que quepa aquí dedicar mucho espacio a encaramarnos a los que en otro lugar<sup>5</sup> he llamado «precursores» del europeísmo, a su vez entrelazado con la de quienes promovieron la participación ciudadana, sí cabe recordar que Pierre Dubois propuso en 1308 una alianza europea dotada de un tribunal que dirimiría conflictos entre las potencias aliadas<sup>6</sup>; que el propio Dante Alighieri (dos años antes) ya había imaginado una *Monarchia* –«temporal» y plurinacional, bajo el signo de Roma y un solo Monarca (..) y orientado a la paz por una sola Ley<sup>7</sup>; que un siglo después, el príncipe Podiebrad (s. xv) previó un Senado– por supuesto integrado por sus colegas –para aquella Europa a «confederarse»; que De Sully (s. xvii) propuso a su vez 40 Consejeros de naciones miembro para la «República Cristiana» (europea occidental)<sup>8</sup>; que Rousseau

---

<sup>4</sup> Vide [www.euractiv.sk/fileadmin/user-unpload/EP2014\\_Analyza\\_FINAL.pdf](http://www.euractiv.sk/fileadmin/user-unpload/EP2014_Analyza_FINAL.pdf)

<sup>5</sup> Vide BRU PURÓN, C. M.<sup>a</sup>, 1980 págs. 73 y sgtes.

<sup>6</sup> Vide ROUGEMONT, D. de, 1963, pág. 60, y referencia en Sabine, *op. cit.* pág. 213.

<sup>7</sup> ROUGEMONT, *idem*, pág. 212.

<sup>8</sup> Vide «El duque de Sully» por G. DE LA REZA, en *Rev. Brasileira da Política Internacional*, n.º 52, julio 2009.

(s. XVIII) ensalzó la participación: «en una ciudad bien conducida, todos van presurosos a las asambleas»<sup>9</sup>; que Stuart Mill (s. XIX) lo corroboró en su defensa de «la libertad completa de contradecir»<sup>10</sup>; que Saint-Simon previó un Parlamento europeo –eso sí, elegido por las élites profesionales– nacido de la «necesidad de reunir los pueblos de Europa en un solo cuerpo político, conservando cada uno su independencia nacional»<sup>11</sup>. Y anticipó nuestros actuales artículos 7 TUE y 354 TFUE al proponer que cualquier «infractor del Tratado (se entiende el Constitucional europeo) será puesto en destierro y proscrito como enemigo público»<sup>12</sup>.

[Sin que, también en el siglo XIX –y no obstante determinismos, la famosa fórmula marxiana «no es la conciencia del hombre la que determina su ser, sino por el contrario el ser social es lo que determina su conciencia»<sup>13</sup>– quepa ser desatendida en la reseña histórica de referido ideólogo y activista su apuesta por las «formas jurídicas, políticas (...), en definitiva, ideológicas en que los hombres adquieren conciencia de este conflicto y luchan por resolverlo»<sup>14</sup>. Ni olvidar que su compañero Engels rechaza como «frase sin sentido, abstracta, absurda (el entender que) el factor económico es el único elemento», ya que –según asevera– las opiniones políticas, legales, filosóficas, religiosas, todas ejercen una influencia en el desarrollo de las luchas históricas y, en muchos casos, determinan su forma»<sup>15</sup>. Constreñido el tema a las clases sociales, no se plantearon los autores del «Manifiesto» abordar otro «conflicto (y) lucha por resolverlo» que el interestatal, pero es significativo que «el espectro» con que irónicamente se iniciaba el texto no «se cierne» sobre Alemania, Inglaterra, etc., sino «sobre Europa». Ni Marx se mostró tibio respecto a la entonces futura construcción europea, cuando escribía: «Entendemos la revolución europea, la fuerza explosiva de sus ideas democráticas, su sed innata de libertad...»<sup>16</sup>]

Pero en la segunda mitad del XIX, es en Proudhon –injustamente criticado por los dos anteriores– donde se conectan escalonamiento del poder y partici-

<sup>9</sup> Vide ROUSSEAU, J. J., 2018, pág. 143.

<sup>10</sup> Vide STUART MILL, J., «Sobre la libertad», 1859, pág. 36 del pdf localizable en <https://ldeuba.files.wordpress.com/2013/02/libro-stuart-mill-john-sobre-la-libertad.pdf>.

<sup>11</sup> Vide DUROSELLE, J. B., 1965, pág. 175.

<sup>12</sup> Vide SAINT SIMON «De la reorganización de la sociedad Europea (1814), tomado de Faye, J. P. 1992, pág. 203.

<sup>13</sup> MARX, K., «Prólogo a la “Contribución a la crítica de la economía política”», en Mark, K. y Engels, F., 1975.

<sup>14</sup> *Idem*, recogido en SABINE, *op. cit.*, pág. 574.

<sup>15</sup> ENGELS, F., «Carta publicada en *Der Sozialistische Akademiker* (15/X/1895) recogida en Sabine, G. H., *op.cit.*, pág. 580, nota 16.

<sup>16</sup> Vide MARX, K., artículo en el *New York Herald Tribune* entre 1853 y 1856, según referencia contenida en Jean Pierre Faye, *op. cit.* pág. 16.

pación ciudadana: «la autoridad (...) no puede ni manifestar su voluntad ni obrar sino por medio de la colectividad misma o de alguien que la represente, (y) la libertad (...) no es perfecta sino cuando está para todos asegurada, bien porque todos participen en el gobierno (...); autoridad, gobierno de todos por todos, (...) libertad, gobierno en participación de todos por cada uno(...) la Europa sería demasiado grande para una sola confederación; no podría formar sino una confederación de confederaciones»<sup>17</sup>; de dónde sacó deducciones su traductor al castellano y comentarista, nuestro Pi i Margall, cuando añadía que «el hombre ‘ciudadano’ (...) hace suya la ley y se emancipa de toda autoridad, de toda fatalidad, ‘de toda dominación’; (...) fórmula (...) del republicano»<sup>18</sup> (¡Interesante anticipación de más de un siglo a Phillip Pettit!).

Sin perjuicio de sucesivos y brillantes llamamientos a la que Duroselle llama «La Europa romántica»<sup>19</sup> sobre unidad europea, sea –recojo del citado autor– el alemán Von Ranke para quien «el complejo de Estados cristianos de Europa debe ser considerado como un conjunto, en cierta manera como un Estado», sea el francés Michelet quien dice que «si se busca algo que sea (...) lo más humano y más libre en el mundo, he ahí Europa», sea el italiano Cattaneo quien, sumándose a su maestro Mazzini, prevé «la paz, cuando contemos con los Estados Unidos de Europa», sea el helvético Bluntschli que a los 18 Estados europeos unidos asigna un Consejo federal representante de los mismos y un Senado de otros tantos pueblos ... para llegar a su exaltación máxima en el Víctor Hugo que en 1850 proclamaba aquel «*un jour viendra* en que vosotros Francia, vosotros, Inglaterra, vosotros Alemania, todos vosotros, naciones del continente (...), os fundiréis en una unidad superior, constituiréis la fraternidad europea, (de tal modo, añadiría en 1867 que) en el Siglo Veinte habrá una nación (...) que se llamará Europa (y) en siglos siguientes, más transfigurada aún, se llamará Humanidad».

Sin que quepa omitir, ya en el siglo xx y continuando con Duroselle<sup>20</sup> los estertores de una Europa próxima a la 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial en que reflexivas y a la par valientes voces como las del ingeniero George Sorel en 1908, que añora el logro norteamericano que «ha federado gentes semejantes» a diferencia de una «desgraciada Europa», la que –añade en 1912– está «poblada por pueblos que cantan antes de ir a matarse. Franceses y alemanes cantarán pronto»; o la del escritor Romain Rolland, éste ya iniciada la guerra, cuando proclama «el crimen contra Europa y la civilización» a que llevaron los enfrenta-

<sup>17</sup> Vide PROUDHON, J. P., 1971, págs. 27 y 85.

<sup>18</sup> Vide *idem*, pág. 72, nota 12, redactada por Pi i Margall.

<sup>19</sup> Vide DUROSELLE, *op. cit.*, págs. 212 y sgtes.

<sup>20</sup> *Idem*, págs. 250 a 257.

mientos, evitables mediante «la confederación europea». Sin olvidar que en 1914 León Trotsky habló de unos «Estados socialistas unidos de Europa». Ni el desánimo que, acabada dicha contienda, significó la aceptación superficial de los «Catorce Puntos» propuestos por el Presidente norteamericano Wilson, así como –al menos– la incorporación de los Estados europeos a la Sociedad de Naciones, a su vez mero centro de diálogo intergubernamental, condenado a muerte precisamente por el rechazo del Senado USA. A más de un paticojo Tratado de Versalles donde –desoyendo las advertencias de Keynes– se asentaron los vencedores para imponer un contraproducente castigo económico al vencido, pronto al desquite.

Y si pasamos de las proclamaciones a las decisiones políticas, procede dar un salto histórico y situarnos en los proyectos unionistas articulados y viables en el marco de las –inestables– democracias europeas del siglo xx.

Si, p. ej., nos fijamos en el Tratado de Locarno firmado el 16 de octubre de 1925 por Aristides Briand y Gustav Stresemann con otros Representantes de Estados europeos (entre ellos, *cosas veredes*, Benito Mussolini), vemos que es puro D.º Internacional Público, ni por asomo hay huella de aproximación a la ciudadanía y sus derechos. Su remisión para la solución de conflictos, a la entonces vigente Sociedad de las Naciones tampoco añadía un ápice al inter-estatalismo de sus respectivos cometidos.

Sí se da, en esa época, un esfuerzo no gubernamental pero muy bien acogido por los Gobiernos, el «Paneuropa» diseñado y concienzudamente articulado por Richard de Coudenhove-Kalergi, cuyo Manifiesto de 1923 y sucesivo Congreso –con asistencia de Einstein, Th. Mann, Ortega y Gasset, Madariaga etc.– si bien programaba una Europa federal [«Europa (...) una unidad, mientras que dentro de la Federación cada Estado (mantiene) su máximo de libertad»]<sup>21</sup> y democrática («Democracia y Federación»)<sup>22</sup>, para nada aludía a la condición, menos aún participativa, de los quizá olvidados protagonistas, los todavía considerados súbditos de cada Estado a federar.

(En todo caso, el esfuerzo de Coudenhove-Kalergi en pro de la unificación europea fue del todo fecundo, influyó en la firma del Tratado de Locarno y, tras la 2.ª Guerra Mundial, continuó protagonizando la actividad europeísta de Paneuropa, paralela a la del Movimiento Europeo, y –en aspectos tan constitucionales como, ya sí, el reconocimiento mutuo de ciudadanía y el simbólico de proponer y conseguir que el Himno de la Alegría pasase a ser el oficial de las entonces Comunidades Europeas– fue el de uno de los más, sino el que

<sup>21</sup> Vide COUDENHOVE-KALERGI, R., 2002, pág. 174.

<sup>22</sup> *Op. cit.*, pág. 180.

más, «precursores». Cabe, sí, el reproche por parte española a causa de la colaboración puntual de esta persona con las maniobras franquistas en Múnich y junio de 1962 encaminadas a frustrar la Declaración del IV Congreso del Movimiento Europeo acerca de las condiciones democráticas para el acceso de España a dichas Comunidades<sup>23</sup>).

Tampoco hizo alusión al tema de la ciudadanía el Memorándum dirigido en septiembre de 1930 por el Ministro de Asuntos Exteriores francés Arístides Briand a la Asamblea de la Sociedad de Naciones, cuyo muy acabado contenido (parece que, a su vez, redactado por el diplomático y después Premio Nobel Alexis Léger, más conocido como Saint-John Perse,) anticipa con precisión temas propios de la futura construcción europea, tales un mercado común, libre circulación de personas, bienes y finanzas, organización política, solidaridad de hecho, una Europa «entente regional» planetaria y a su vez promotora de la «puesta en valor de regiones internas», etc., todo ello bajo sugestivos lemas como «Unión, no unidad», «federación elástica» (*¿spill over?*), para llegar a más románticos llamamientos: «unirse para vivir y prosperar en beneficio de la comunidad europea y de la humanidad», «confianza entre los pueblos y pacificación de las mentes».

Y frente al desánimo general motivado desde 1933 por la amenaza nazi –Gestapo, cuchillos largos, persecución de judíos, ocupaciones *manu militare*, *Anchluss*, *Sudetes*, etc.– y a diferencia del entreguismo de Chamberlain y otros, persiste en esa época el llamamiento europeísta, y se hace alguna luz: de ello nos da testimonio el tan citado Duroselle<sup>24</sup> con su referencia a obras como las de Rappard, Quartara, Salter y Bingham, coincidentes en utilizar la expresión «Estados Unidos de Europa». (Expresión que se asentaba sobre la impresión –que el autor de estas líneas ha remarcado<sup>25</sup>– acerca de que, cuestión aparte la aún no del todo revelada capacidad genocida nazi, en todo caso se daba una recaída en otra «guerra civil europea».)

Pero nada de esto era nuevo: obligado es añadir que la encomiable expresión ya constaba en 1930, en las páginas de «La Rebelión de las Masas», al plantearse el autor, José Ortega y Gasset, «si hay que preguntarse en serio: ¿es tan cierto como se dice que Europa esté en decadencia y resigne el mando, abdique?, ¿no será esta aparente decadencia la crisis bienhechora que permita

<sup>23</sup> Procede, a este respecto, conocer los testimonios escritos del Embajador Marqués de Valdeiglesias y de Georg van Gaupp-Berhausen, respectivamente Presidente y Secretario General del profranquista CEDI, fechados en Madrid el 11 y 18/06/1962, y recogidos en SATRÚSTEGUI, J., y otros, *Cuando la transición se hizo posible, el «Contubernio de Múnich»*, Tecnos, 2.ª edición 2013, págs. 201 y 203 a 207.

<sup>24</sup> *Op. cit.*, pág. 290.

<sup>25</sup> *Vide* BRU PURÓN, C. M.ª en Espinar, R., & *allia*, 1986, pág. 24.

a Europa ser literalmente Europa? La evidente decadencia de las *naciones* europeas, ¿no era *a priori* necesaria si algún día habían de ser posibles los Estados Unidos de Europa, la pluralidad europea sustituida por su formal unidad?»<sup>26</sup>.

Y no cabe olvidar, iniciada la guerra, el proyecto de «Declaración de Unión indisoluble franco-británica», redactado y hecho público por Jean Monnet el 15 de junio de 1940. Como nos narra quien fue su más próximo colaborador, Jean Fontaine, el proyecto, en cuanto anticipo de «las formas innovadoras del poder entre Estados, enfrentados a los mismos desafíos y condenados a la solidaridad», fue acogido en principio por el Gabinete de Guerra inglés, y dudosamente aceptado por Churchill (aunque colaboraron con Monnet tres altos cargos británicos, Morton, Vansittart y Salter<sup>27</sup>). Pero hechos sucesivos como la dimisión de Reynaud, rendimiento francés y no obstante aparición liberadora de De Gaulle, parece hicieron periclitar el intento y dar ocasión al *Premier* para desentenderse de lo que, según sus propias palabras, no pasó de ser «un impulso emocional»<sup>28</sup>. (Según el Profesor Barthalay, fue el Gobierno francés el que «dejó caer la propuesta»<sup>29</sup>)

De ese proyecto e inclusive una renovación –también fracasada– del mismo por Monnet desde Argel, lo que es de reconocer es su valía interna. Así, contenía un párrafo, probablemente inspirado en Coudenhove-Kalergi, pero en verdad revolucionario en cuanto proyecto oficial: «Todo ciudadano francés gozará inmediatamente de la ciudadanía de Gran Bretaña, y todo súbdito británico devendrá ciudadano de Francia»<sup>30</sup>. De aquel sepultado proyecto cabe, sí, recordar esa ciudadanía común no sustitutiva, hoy vigente en la Unión Europea.

En el campo, no ya tan solo doctrinal sino dotado de firme voluntad de acción, cabe destacar dos documentos históricos, fruto del trabajo y arrojo de los que en otro lugar<sup>31</sup> he llamado los «zapadores» en la construcción europea.

Uno es el «Manifiesto de Ventotene, por una Europa libre y unida» elaborado en esa isla italiana por los deportados Altiero Spinelli y Ernesto Rossi durante el año 1941, publicado clandestinamente en Roma en 1944, y en cuyo documento, a partir de un «mismo derecho de todos los ciudadanos a la forma-

<sup>26</sup> Vide ORTEGA Y GASSET, J., 1951 pag. 241 y sgtes.

<sup>27</sup> Vide FAYE, J. P., *op. cit.* pag. 45.

<sup>28</sup> Vide FONTAINE, P., *Office des Publications des CCEE*, Luxemburgo 1988. *Idem*, París 1988, pág. 36. Así mismo ANDREW, R., 2019, pág. 750, y ZEBALLOS, R. en <https://www.vix.com/es/mundo/187271/la-historia-perdida-cuando-francia-y-gran-bretana-casi-se-unen-en-un-solo-pais>.

<sup>29</sup> Vide BARTHALAY, B., 1981, pág. 95.

<sup>30</sup> Vide MONNET, J., París, 1976; Lleida 2010, pág. 36.

<sup>31</sup> Vide BRU PURÓN, C. M.<sup>a</sup>, *idem* 1979.



ción de la voluntad del Estado» se considera adquirida «una mayor predisposición de ánimo hacia una organización federal de Europa (...) dejando a los propios Estados la autonomía que permita una articulación flexible y el desarrollo de una vida política de acuerdo con las características peculiares de los diversos pueblos». (¡Federalismo puro!, pero no alusión a la forja ciudadana de esa «vida política»). Sí consta ese armazón en el documento anejo que Spinelli, bajo el título «Los Estados Unidos de Europa y las diversas tendencias políticas» hizo acompañar al *Manifiesto* en la remisión a Eugenio Colorni (se dice que, para evitar la censura, ambos escritos sobre hojas de papel de fumar, y enviados en un falso fondo de una caja de hojalata<sup>32</sup>), dónde claramente exige para la prevista Federación Europea «órganos legislativos y de control fundados en la participación directa de los ciudadanos y no en representantes de los Estados Federales». (Ahí sí se da un atisbo *spinelliano* de la democracia participativa a escala europea)<sup>33</sup>.

El otro, la «Declaración de las Resistencias Europeas» hecha pública por un grupo de resistentes antifascistas y antinazis en Ginebra el 2 de mayo de 1944, que constituye un avanzado programa en vista de una futura Federación europea: sus alusiones a «la salvaguardia de las instituciones democráticas» y una «declaración de derechos (...) políticos que garanticen (...) el funcionamiento normal de las instituciones democráticas»<sup>34</sup>, parecen acercarse a la idea de democracia federal no solo representativa sino también participativa. (Y hay que consignar, con el Profesor José Luis Valverde, que esta reunión estuvo precedida de otros intentos clandestinos en la propia Alemania nazi –las hojas periódicas del movimiento liberal y europeísta *Die Weisse Rose*, muchos de cuyos jóvenes propulsores fueron ejecutados –y en países ocupados– el rotativo holandés *Het Parool e Vrij Nederland*, propicios a una Europa Unida)<sup>35</sup>.

Histórico y trágico, recogido por la novelista Irene Vallejo pero totalmente documentado, el esfuerzo de reclusos en Dachau en lecturas clandestinas conjuntas, que según su propulsor Nico Rost, iniciaban las ideas comunitarias<sup>36</sup>.

Tras estas propuestas nacidas de la –perseguida– sociedad civil se da, también en plena guerra, un acuerdo interestatal de envergadura, el suscrito

<sup>32</sup> Según el prefacio, firmado por Eriksen, E. O. del volumen «*Spinelli, from Ventotene to the European Constitution*», editado por Arena-Recon, Oslo 2007.

<sup>33</sup> Vide, SPINELLI, A., y ROSSI, E., 2016, págs. 29, 45 y 94.

<sup>34</sup> Vide «Declaration» en [http://www.cvce.eu/obj/projet-de-declaration-des-resistances\\_europeennes\\_20\\_mai\\_1944-fr-d68ca0ad-246-4906-8235-96182814133.a.html](http://www.cvce.eu/obj/projet-de-declaration-des-resistances_europeennes_20_mai_1944-fr-d68ca0ad-246-4906-8235-96182814133.a.html).

<sup>35</sup> Vide VALVERDE, J. L., *Prólogo a Alexandre Marc*, 1994, pág. 38.

<sup>36</sup> Vide VALLEJO, I., 2020, pág. 241

por los Gobiernos en el exilio de Bélgica, Holanda y Luxemburgo en Londres el 5 de marzo de 1944; pero su contenido comercial unitario, dotado de alguna aproximación al campo de política económica, quedó lógicamente en suspenso hasta su confirmación en 1948, después subsumido en los Tratados de los Seis, y carente en todo caso de toda referencia a derechos ciudadanos.

Y vivificada la coordinación intercontinental a propósito de la puesta en marcha del Plan Marshall y consecuente nacimiento el 16 de abril de 1948 de la OECE, hoy OCDE, el clima se hizo más propicio al auténtico arranque de la sociedad civil en pro de la integración.

Los años 45/50 del siglo pasado constituyen, efectivamente, una muestra de renacido fervor europeísta, alimentado de planteamientos federales. Sirva de muestra la Escuela de Niza, propulsora del federalismo «integral» –después denominado «global»– animada por Alexandre Marc, íntimamente conectada con la «Unión Europea de Federalistas» (Montreux 1947) pero de mayor ambición ideológica: se presenta como abarcadora de la «comuna» al planeta, nutrida de ese –según frase recogida de Von Bertalanffy– «equilibrio en movimiento constante», que debe –según nuestro propio A. Marc<sup>37</sup>– vivificar el proyecto federalista global, a su vez basado en «autonomía, exacta adecuación, participación, cooperación, complementariedad», a más de «pluripertenencia». <sup>38</sup> (Pero es el propio compilador de la Escuela de Niza Guy Héraud<sup>39</sup> quien nos hace ver que la «participación» prevista por Marc y su Escuela es escalonada, *multilevel*, no prevé el decisionismo ciudadano salvo en puntuales ocasiones refrendatarias).

Y convocado por las ya múltiples organizaciones europeístas existentes, se desarrolla en La Haya –concretamente en el *Ridderzaal* (Sala de los Caballeros) enclavada dentro de la sede del Parlamento holandés– durante los días 6 a 8 de mayo de 1948 el famoso Congreso cuyos desenvolvimiento, mérito y trascendencia son tan conocidos que nos dispensa extendernos en los mismos. Eso sí, constatar –y deplorar– la ausencia en la Resolución de su Comisión Política (Presidente, P. Van Zeeland)<sup>40</sup>, afirmación alguna que –más allá de las previsibles afirmaciones de «una democracia política que tienda a proteger de la arbitrariedad del poder», de la exigencia de «una Asamblea (...) que contribuirá a crear y expresar una opinión pública europea» y de una «Carta de Derechos del Hombre», entre ellos, el del «libre ejercicio de una oposición

<sup>37</sup> Vide MARC, A., «Postface» en pág. 125 a la monografía de Héraud, G., 1968.

<sup>38</sup> Vide HÉRAUD, G., *op. cit.*, págs. 25 y 45.

<sup>39</sup> *Op. cit.*, págs. 80 a 83 y 111.

<sup>40</sup> Vide «Congrès de la Haye 1948. Résolutions» editado por el «Comité International des Mouvements pour l'Unité Européenne», Bruselas 2008, págs. 5 y 6.

política»– establezca de una vez el primordial derecho ciudadano, no ya de ejercer apoyo u oposición a través de sus representantes, sí a ejercer por sí el propio y libre aporte al diálogo y contienda políticos.

Recibido adecuadamente el llamamiento del Congreso de La Haya, asimismo merced a las incansables gestiones al efecto por los responsables del Movimiento Europeo Internacional (en adelante, MEI) que fue allí previsto y poco después nació, todo ello derivó en la firma en Londres, el 5 de mayo de 1949), del Tratado constitutivo del Consejo de Europa. Institución europea esta cuya una de sus primeras tareas fue la elaboración y subsiguiente firma (Roma, 4 de noviembre de 1950) de la «Convención de Salvaguardia de Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales», que entró en vigor para el ámbito de los países pertenecientes a dicho Consejo desde el 3 de septiembre de 1953.

Dada su probablemente meditada intención de reducirse a tratar de los derechos civiles, en el Convenio (en adelante, CEDH) brillan por su ausencia los de orden político<sup>41</sup>, hasta el punto de no citar el derecho de sufragio. Ciertamente, el Preámbulo aludía al «régimen verdaderamente democrático» de los países signatarios, lo que ya es un indicio. Como observó en su día G. Cohen Jonathan<sup>42</sup>, surgía la duda de si era una simple confirmación del principio de representación política a través del sufragio, inexcusable en los Estados firmantes, pero sin reconocer expresamente el derecho individual al efecto, como tampoco el genérico participativo popular reconocido en el artículo 21, 1.º de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 («Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos»).

Lo más probable, como nos recuerda el Profesor Castellá Andreu<sup>43</sup>, es que la omisión se impusiese por los representantes de Reino Unido, temerosos de que su sistema electoral no fuera compatible con el precepto, y ello sin merma de reticencias por parte de otros Estados firmantes.

Se salvó en parte la duda mediante el Protocolo Adicional I al Convenio (París 20 de marzo de 1953), a tenor de cuyo artículo 3.º «las partes contratan-

---

<sup>41</sup> Recordemos las clasificaciones de Duverger, entre «Derecho-Resistencia» y «Derechos-Oposición»; la de Burdeau entre «derechos-autonomía» y «derechos-participación»; de Biscaretti, «libertades personales, económicas y derechos políticos»; de PECES-Barba, los de autonomía, de participación, de prestación y derechos-deber; hasta la de Vasak entre los personalísimos, los económicos-sociales, los cívico-políticos y de solidaridad; a todos los cuales por varios autores se añaden los de cuarta generación, referentes a la conservación del medio ambiente: salvo esto último, todo lo anterior reconduce a la clásica trilogía –civiles, sociales, políticos– de Marshall.

<sup>42</sup> Vide COHEN JONATHAN, G., 1989, pág. 516.

<sup>43</sup> Vide CASTELLÁ ANDREU, J. M.<sup>a</sup>, en Pons Rafols, X. & *allia*, 1998, pág. 355, Nota.

tes se comprometen a organizar, en intervalos razonables, elecciones libres mediante sufragio secreto que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo acerca de la elección del cuerpo legislativo». Como se ve, tan enrevesada como reiterativa redacción («libres», «libre») no aclaraba si tal «opinión del pueblo» pudiese tener mayor contenido que votar una lista de candidatos. Más tarde se corroboró el sentido restrictivo que el texto mismo anunciaba: como nos recuerda Cohen-Jonathan<sup>44</sup>, la Comisión de derechos humanos del Consejo decidió el 3 de octubre de 1975 que «el artículo 3.º no concierne a la organización de un *referendum*».

Y ahí han quedado –que se sepa– las exigencias participativas ciudadanas por parte del Consejo de Europa a través de la Convención. [Cuyo devenir siempre afecta a la Unión Europea, dados el artículo 6, apartados 2.º y 3.º del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) y el Protocolo 35 anejo al mismo, textos que no han aclarado, más bien agravado, la –según el miembro de la Sección Legal de la Comisión Europea Julio Baquero Cruz– *«intriguing story»* de las relaciones entre la integración europea y dicha Convención]<sup>45</sup>.

## 2.2 El proceso en la Comunidad Europea (CE) hoy Unión Europea (UE)

Es indiscutible el engarce de todo instrumento participativo popular en un previo estatuto ciudadano a favor de aquel que haya de ejercerlo. Por tanto, en el decurso del sufragio supranacional por parte de los súbditos de países miembros de tal CE fue históricamente decisivo el previo reconocimiento de «ciudadanos» de la también entidad supranacional<sup>46</sup>.

Como es sabido, ese reconocimiento tuvo un largo y balbuciente recorrido, desde la Cumbre de Copenhague (14/X/1972) que recabó para la acción común de los Nueve «construir una sociedad (...) al servicio de los hombres (...) fundada en la democracia representativa», a la de París (29/XII/1974) que encarga al primer Ministro belga Leo Tindemans el Informe cuyo capítulo IV adopta la novedosa denominación «Europa de los Ciudadanos», donde se proyectan medidas tales como la unificación de pasaportes y de diplomas académicos, etc.

Fundamental es el Acta de Decisión del Consejo (20/VIII/1.976) por el que se establece que «los representantes en la Asamblea de los pueblos de los

<sup>44</sup> Vide COHEN JONATHAN, G. *op. cit.*, pág. 516, nota 56.

<sup>45</sup> Vide BAQUERO CRUZ, J., 2018, pág. 155.

<sup>46</sup> Vide sobre esta materia, BRU PURÓN, C. M.<sup>a</sup>, 1994, págs. 15 sptes. y 241 sptes.

Estados reunidos en la Comunidad serán elegidos por sufragio universal directo», ambigua fórmula (¿representantes de los pueblos o de los Estados?) pero que, no obstante, hizo posible la celebración de las primeras elecciones directas de los miembros del Parlamento Europeo en junio de 1979 y sucesivas cuatrienales hasta la fecha.

Y al respecto, procede tener en cuenta que este logro de la democracia representativa europea tuvo su origen en una Iniciativa popular (democracia participativa). En efecto, y como es sabido, en 1968 la llamada Asamblea Parlamentaria de la Comunidad Europea, hoy Parlamento Europeo, estaba integrada por parlamentarios de los nueve Estados miembros, cuyo doble mandato implicaba que en Estrasburgo se diese –como observaban los especialistas en Derecho Europeo J. P. Jacqué, R. Bieber, V. Constantinesco y D. Nickel– una «representación de segundo grado (..), fuente de absentismo, hasta de desapego (...) respecto de las actividades de la Asamblea común»<sup>47</sup> (peor aún, cabe entender que la anomalía comportaba una negación de la independencia de la Institución).

Pues bien, como nos describe detenidamente el Profesor Barthalay<sup>48</sup>, en Italia el 15 de febrero de 1969 culmina la recogida por el Movimiento Europeo italiano de 50.000 firmas en pro de la elección directa de la Asamblea de Estrasburgo; cifra de apoyos que, conforme al artículo de la Constitución de ese Estado, eran base para una ILP a tener en cuenta por el Senado de aquel país. Éste la hizo suya y fue remitida al Consejo Europeo el que a su vez declara el 10 de diciembre de 1974 que «la elección por sufragio universal de la Asamblea debería (?) tener lugar a partir de 1978». Declaración tan escasamente comprometida que otra Iniciativa popular, esta extraoficial pero basada en las 150.000 firmas recogidas por el Movimiento Europeo Internacional (MEI) y la Unión Europea de Federalistas (en adelante, UEF), consiguió que la Asamblea Europea aprobase (14/01/1975) por casi unanimidad su elección directa, y que –las cosas de palacio van despacio– el Consejo Europeo regulase mediante «Acto jurídico» de 20/09/1976 las condiciones de las elecciones por sufragio directo al hoy Parlamento Europeo (en adelante PE) que, por fin, tuvieron lugar durante los días 7 a 10 de junio de 1979.

El acontecimiento que aquí recordamos muestra –habría otros muchos a citar– que la democracia participativa semi-directa promociona y secunda a la puramente representativa. Acontecimiento éste cuya reciprocidad, hay que reconocer, escasamente se da. (¿Actitud defensiva?).

---

<sup>47</sup> Vide JACQUÉ, J. P., & *allia*, 1984, pág. 12.

<sup>48</sup> Vide BARTHALAY, B., 1981, págs. 112 y sgtes.

Seguidamente, «Informe Adonnino» (1985), de cuyas entonces ambiciosas propuestas, llegaron a ser aprobadas en la Cumbre de Milán del mismo año la referente al voto municipal por residencia y otras de carácter simbólico, pero nunca la implantación de esa «ciudadanía» a los que la ostentan en su Estado.

El frustrado «Proyecto de Tratado de UE» aprobado por el Parlamento Europeo (PE) el 14/II/1984 (Ponente, A. Spinelli)<sup>49</sup> sí la instauraba, pero la no aceptación del Proyecto mismo por la Cumbre de Luxemburgo del siguiente año dejó en suspenso de nuevo el tema.

Sería la Conferencia Intergubernamental (en adelante, CIG) celebrada durante el año 1991 sobre «Unión Política» la que propiciase el salto de la «Europa de los ciudadanos» a la «Ciudadanía de los europeos». Al efecto, la Delegación española había presentado en septiembre de 1990 un documento de trabajo y después un texto articulado sobre «ciudadanía europea» del que el Consejo Europeo en Dublín del mismo año tomó nota<sup>50</sup>. En su dictamen preceptivo de 21 de octubre de 1990, la Comisión ya había hecho «suya la idea de ciudadanía propuesta por el Presidente F. González», pero lo cierto es que adoptó una actitud cautelosa al respecto: «(...) debería tomar cuerpo progresivamente» y –confundiéndola con la «Europa de los ciudadanos»– concluye que «se trata de desarrollar un sentimiento de pertenencia a la construcción europea»<sup>51</sup>. Más tarde, sí, la Comisión asumió el fondo de la Propuesta y de varias Resoluciones del Parlamento Europeo que la apoyaban<sup>52</sup>, por lo que la articuló en términos similares al documento originario, reconociendo a la ciudadanía como «fundamento de la Unión» e indicando que la misma «comprende un conjunto solidario de derechos y deberes que resultan de la evolución progresiva y coherente de la Unión en sus dimensiones política, económica y social».<sup>53</sup>

Las CIG desarrolladas a lo largo de las respectivas Presidencias luxemburguesa y holandesa, en sendos anteproyectos de Tratado de la UE, incluían ese articulado concerniente a la Ciudadanía Europea. El Consejo Europeo celebrado en Maastricht durante los días 9 y 10 de diciembre de 1991 decide la introducción del factor «ciudadanía europea» como un elemento más –no fundamental– del proceso integrador.

<sup>49</sup> Vide *JOCE* n.º 77 de 19/03/1984.

<sup>50</sup> Vide Doc. SN/3940/90 de 24 septiembre.

<sup>51</sup> Doc. COM (90) 600, vide *Boletín CDE*, suplemento 2/91, pág. 79.

<sup>52</sup> *Previas eff*, Ponentes Martin, Colombo, Medina (dictamen); definitiva, Ponente Bindi, Doc. A3-300/91, vide en *Boletín CE*, n.º 36, pág. 41 (resumen).

<sup>53</sup> Doc. COM (90) 600, vide *Boletín CE*, suplemento 2/91, págs. 87 y sgtes.

Y el Tratado firmado en la misma ciudad el 7 de febrero del siguiente año (en adelante, TM), Tratado que adopta la significativa denominación de «Unión Europea», lo corrobora; eso sí, con la misma cautela al no incluir en la Primera Parte, «Principios» tan repetida Ciudadanía, sino situar su regulación en una Segunda Parte dedicada exclusivamente a la misma, en los términos del que sería artículo 8.º en el Tratado consolidado.

[A este respecto y en examen retrospectivo, hay que considerar no convincente la objeción de Álvarez Ortega<sup>54</sup> –con alusión a un texto del autor de estas líneas– de las dificultades de una ciudadanía cuya inclusión «la mitología comunitaria atribuye (...) a una reacción de última hora por parte del Presidente del Gobierno español (pero) ciudadanía (...) referenciada a una entidad sin personalidad jurídica» (se supone de la recién denominada UE). No es convincente porque la personalidad jurídica –aún no plasmada expresamente, se hizo en el Proyecto constitucional y ratificó el Tratado de Lisboa– ya existía, la absorción de la CEE por la CE en el TM hizo suya esa personalidad que –como nos recuerda el Profesor Guy Isaac<sup>55</sup>– el Tribunal de Justicia de la entonces CE (TJCE) tenía reconocida por las Sentencias de 15/7/1960 (*Lachmüller*), 16/12/1960 (*Fiddelaar*) y 31/3/1971 (*Comisión vs. Consejo*). Y a consignar que la propuesta española llegó suficientemente elaborada, cimentada sobre sólidos argumentos].

Aparte lo atinente a derechos civiles (circulación, protección consular, etc.), por afectar a nuestro tema incumbe aquí destacar los de orden político. Están recogidos en el apartado 2.º de dicho artículo al reconocer a «los ciudadanos de la Unión los derechos y deberes previstos en el presente Tratado» (y, por tanto, los de orden participativo) y desenvolver tal derecho en los aspectos puntuales del artículo 8.º B, por cuyo apartado 1) «todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro de que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado», y apartado 2), a cuyo tenor ese mismo ciudadano de –digamos– residencia no nacional, (con sujeción a ciertas reservas sobre el sufragio directo que posteriormente fueron superadas), también «tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado».

---

<sup>54</sup> Vide ÁLVAREZ ORTEGA, M., «Metamorfosis del concepto de ciudadanía y ciudadanía europea» en Gómez Corona, E., & *allia*, 2004, págs. 120 y sgte.

<sup>55</sup> Vide ISAAC, G., 1995, pág. 40.

Fue ese estatuto de ciudadanía –calificado entonces por el Profesor López Garrido<sup>56</sup> como «tímido avance respecto a las expectativas de un amplio *status* que animaría a los europeos», pero por el Profesor Gautier como «conjunto de disposiciones que sorprende por su coherencia, pero también por su ambición»<sup>57</sup>– el que por encima de dificultades, fue aceptado y refrendado por los Estados miembros dentro de un Tratado de la –ya– UE que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Estatuto que debería constituir el gozne propicio para un desenvolvimiento gradual, pero continuado y ambicioso, de las modalidades participativas que toda democracia –sea nacional, sea supranacional– exige.

Desde la doctrina, no faltaron voces que reclamaron para esa ciudadanía europea recién instaurada la lógica secuela participativa semi-directa, y así el Profesor Weiler nos decía en 1996 que en «una entidad tan vasta como la Unión (...) ciertas formas de democracia directa pueden revelarse útiles» e inclusive formuló los requisitos exigibles, tales «un número suficiente de firmas reunidas en más de cinco Estados (...) comportando un porcentaje mínimo del volumen de electores de los diferentes Estados miembros, lo que alentaría la cooperación transnacional (y) la posibilidad para el electorado de pronunciarse sobre medidas legislativas (que) no podrían violar el Tratado, pero serían vinculantes para las Instituciones y los Estados miembros salvo que fuesen derogadas según un procedimiento análogo o un procedimiento legislativo particularmente severo»<sup>58</sup>.

Pero, volviendo a las Instituciones, el ritmo fue otro: despacio y a medias, si no a trompicones, se va instaurando, como veremos, el derecho participativo genérico –mediante modalidades a especificar–, de los ya «ciudadanos europeos» (si es que tal denominación pretende aproximarse a la realidad).

Examinando tales pasos a partir de las distintas Instituciones, los más decididos los marca el

### 2.2.1 PARLAMENTO EUROPEO

Es, ciertamente, esta Institución la que siguió en su afán de constituir –bajo la denominación correspondiente a ese verbo, o bajo la ya un tanto gastada «tratadista»– una auténtica Unión de pueblos cuyos componentes y pro-

<sup>56</sup> Vide LÓPEZ GARRIDO, D., 1992, pág. 40.

<sup>57</sup> Vide GAUTIER, Y., en Constantinesco V., & *allia*, 1995, pág.130.

<sup>58</sup> Vide WEILER, J. H. H., «L'importance fondamentale de la citoyenneté européenne», en Mattered, A., & *allia*, 1996, pág.141 y sgte.



tagonistas, los «destinatarios = autores» que Habermas reclamaba<sup>59</sup>, sean los ciudadanos.

Veamos:

*Informe Spinelli:* Aquel gran federalista, desde su acceso a escaño en el Parlamento Europeo (PE) y a la presidencia de la Comisión de Asuntos Institucionales, mostró su voluntad y consiguió poner en marcha un Proyecto de Constitución europea, aprobado por el Pleno en la Resolución de 14 de febrero de 1984<sup>60</sup>, y cuyo Preámbulo aludía a la Participación «de los ciudadanos de la Unión en la vida política de la misma, bajo las normas previstas en el presente Tratado»; pero de cuyas normas solo cabe extraer el artículo 55, que hablaba de «fomentar intercambios(...)», de «acceso de los ciudadanos a la información» etc., pero que, rotundamente, en su artículo 28 daba la exclusiva de toda iniciativa legislativa a la Comisión<sup>61</sup>.

Agotada la legislatura y aparcada en el Consejo la Resolución sobre el Proyecto Spinelli, prosiguen los intentos parcialmente constitucionalistas en dicha Comisión de Asuntos Institucionales (hoy Constitucionales) mediante una serie de Proyectos, motivados por una Propuesta del diputado Lüster de 2 de agosto de 1989, que dio lugar al Informe De Gucht y su aprobación por el Pleno de 12 de abril de 1989. Conforme al acuerdo, la tan citada Comisión aprobó varios Informes que a continuación indicamos.

*Informe Bru Purón:* Lateralmente, y en cuanto al tema participativo que nos ocupa, al autor de estas líneas correspondió la responsabilidad de la Ponencia para un Informe de la tan repetida Comisión acerca de «Modalidades de consulta a los ciudadanos europeos acerca de la Unión Política Europea». Referido a la figura genérica de democracia semi-directa, abarcador tanto de manifestaciones de voluntad ciudadana convocadas desde las Instituciones como nacidas del sujeto activo, su argumentación se basaba en los siguientes hechos: de una parte, existencia de un formidable entramado económico-social comunitario insuficientemente correspondido por las estructuras políticas a su nivel y, de otra, el dato de los dos sufragios entonces ya celebrados a escala europea, atendidos con un no desdeñable porcentaje de votos, lo que significaba la existencia de un colectivo con capacidad para pronunciarse sobre

---

<sup>59</sup> Vide Nota a pie de página n.º 152.

<sup>60</sup> Vide Boletín CE 2/1984.

<sup>61</sup> Vide texto completo en *Journal Officiel Communeautés Européennes* n.º 77/36 (19 de marzo de 1984).

temas concretos; «no reconocerlo así –se decía– es incurrir en una grave contradicción e incluso ofensivo para ese electorado»<sup>62</sup>.

Dicho Proyecto fue aprobado por el Pleno del PE el 18 de julio de 1988<sup>63</sup>; a él se unieron otros Informes parciales (Casamagnano/Bru Purón sobre Ciudadanía, Toussaint/Bru Purón sobre Déficit democrático, etc.) y el fundamental De Gucht sobre derechos humanos en las entonces Comunidades Europeas, que daba especial relieve al derecho participativo.

*Sucesivos Informes en el PE:* El llamado «momento constituyente de la UE»: con esta expresiva locución se refiere el Profesor Granado Hijelmo<sup>64</sup> al periodo que arranca en el Proyecto Spinelli, ya expuesto y, a la labor del PE en pro de una estructuración normativa de orden superior capaz de albergar la hasta entonces caravana de Tratados. (A ello coadyuvó en gran medida el «Comité de Acción Altiero Spinelli por la Unión Europea» que, al fallecimiento del recordado federalista y como continuación de las labores del famoso «Club Cocodrilo», fue impulsado por varios docentes, políticos y simples activistas mediante una estrategia muy calculada.<sup>65</sup>)

El primero es el recogido en el Informe Colombo, a su vez iniciado a partir de la aprobación parlamentaria de la Propuesta del Diputado Lüster (acompañado de otras cuatro firmas)<sup>66</sup>. Designado Ponente el Eurodiputado Emilio Colombo, un primer Proyecto con su firma es aprobado el 11 de julio de 1990<sup>67</sup>.

En un segundo Informe Colombo, aprobado por Resolución del PE 12 de diciembre de 1990, se confirman los objetivos institucionales del precedente Spinelli; pero no pasó de sede parlamentaria. Otro tanto ocurrió con el sucesivo Informe Oreja Aguirre<sup>68</sup> (ambos Eurodiputados habían dejado de serlo para ocupar cargos públicos en sus respectivos países).

El tercer intento se lleva a cabo mediante el Informe del también miembro de la Comisión de Asuntos Institucionales, Diputado Ferdinand Herman, adoptado por el Pleno del PE el 10 de febrero de 1994, pero no votado dada la proximidad de clausura de la Legislatura<sup>69</sup>.

La característica de los sucesivos Informes citados –en lo que nos atañe– radica en la identificación –digamos reducción– de todo derecho ciudadano

<sup>62</sup> Vide PE 111.338/rev (Documento de Trabajo) y PE111.356 (Propuesta de Resolución), 1987.

<sup>63</sup> Vide Documento PE, Sesión A-6-0106-88.

<sup>64</sup> Vide GRANADO HIJELMO, L. 1995, págs. 155 ss.

<sup>65</sup> Vide, al efecto, MENÉNDEZ, A. J. & *allia*, 2007, pág.86

<sup>66</sup> PE, Serie A, doc. B 3-15/89.

<sup>67</sup> Vide DOCE 231 de 17 de septiembre de 1990, Doc. A3-465/90.

<sup>68</sup> Vide DOCE de 28 de enero de 1991/ Doc. A3-301/90.

<sup>69</sup> Vide A3-0064/94.

participativo al mecanismo del sufragio en sí, con ignorancia absoluta de cualquier forma de democracia semi-directa.

Así, en el Informe Herman –autocalificado como Proyecto Constitucional– se da esa reducción en el artículo 4, al reconocer la exclusiva de toda iniciativa legislativa a la Comisión (art. 32); y en la relación de Derechos Humanos recogida como Anexo, se concretiza la participación en un derecho de petición (art. 20 Anexo), carente de toda eficacia más allá de lo intencional.

Coronados por el éxito parlamentario y –en gran parte– doctrinal, los anteriormente citados Proyectos (Spinelli, Colombo-Oreja, Herman –respecto de este último, mediante una Resolución por la que se «toma nota»–)<sup>70</sup>, relegados al sueño de los justos en cuanto a su inexistente acogida por las otras Instituciones, el camino para toda innovación no es otro a partir de ese momento que el del consenso entre Estados miembros a través de las conocidas Conferencias Intergubernamentales (en adelante, CIGs).

## 2.2.2 CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Volviendo a este campo de los –llamémoslo así– «intradecisores», he aquí que en una de sus constantes Conferencias, inesperadamente surge una novedad digna de consideración en el tema que nos ocupa, la Iniciativa Legislativa Ciudadana.

Es la *Propuesta Schüssel/Dini*: En efecto, durante la CIG, desarrollada desde el 29 de marzo de 1996 al 17 de junio de 1997, preparatoria del que después sería Tratado de Ámsterdam, los Ministros de Asuntos Exteriores, respectivamente, de Austria e Italia, Schüssel y Dini, presentaron conjuntamente dicha propuesta en los siguientes términos: «Un 10% de los ciudadanos de Europa (con firmas provenientes de al menos tres Estados Miembros) podrían tener el derecho de presentar una agenda-iniciativa al Parlamento Europeo, que estaría obligado a considerarla».

Como se ve, su naturaleza era meramente desiderativa (uso del subjuntivo) y de pretensión no vinculante, ya que el «considerar» no presupone decisión alguna por parte de la Institución destinataria. Coincidimos con B. Kaufmann<sup>71</sup> al calificarla de «débil», e impugnar, por «errónea», su definición, en

---

<sup>70</sup> Vide Resolución PE de 10 de febrero de 1994, Doc. A3/0064/94 y texto completo del informe Herman, todo ello en Aldecoa, F., 1994, páginas 211 ss.

<sup>71</sup> KAUFMANN, B., en Markev W. & others, 2012, pág. 232.

el documento justificativo, como «iniciativa directa». (Cuestión aparte lo desorbitado del *quorum* del 10% exigido).

En todo caso, la Propuesta Schüssel-Dini no pasó a discusión en la CIG, fue remitida al PE y allí fue archivada. Como se ve, el «momento constituyente» escapó del «reloj que marca las horas» de la Unión.

### 2.2.3 CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE

Años más tarde, simultáneamente a la celebración de la Conferencia Intergubernamental de Niza y probablemente con la intención de que el multies-tatismo de la misma no frustre el proyecto, por los representantes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, se firma dicha «Carta» el 7 de diciembre 2000, donde cabe leer dos artículos que dicen así:

«Artículo 39.1) Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. 2) Los Diputados del Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto.»

«Artículo 40. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.»

Como se ve, mera reiteración de los dos atributos ya, no solo reconocidos, también establecidos como *lege data* en un Tratado ya entonces vigente, el de Maastricht, en su artículo 8 B.

¿A qué cuento venía tal norma repetitiva, más propia de un Tratado organizativo entre Entidades soberanas que de una Tabla de derechos atribuidos a un conjunto de ciudadanos?

Posiblemente, ese reconocimiento fuera de lugar de tales dos modalidades, lo que buscaba era dar por cerrada la vía a algún tipo de declaración genérica participativa que extravasase la representativa en repetidos dos ámbitos.

Y por si fuere poco, curándose más en salud frente a interpretaciones extensivas en favor del europeo en cuanto ciudadano y merma de competencias estatales, la Carta cerró su articulado con unas inéditas advertencias que se transcriben a continuación:

«Artículo 51. *Ámbito de aplicación.* 1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos

respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que se atribuyen a la Unión en las demás Partes de la Constitución.

2. La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás Partes de la Constitución.»

«Artículo 52. *Alcance e interpretación de los derechos y principios.* 1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

2. Los derechos reconocidos por la presente Carta que se mencionan en otras Partes de la Constitución se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por ellas.

3. En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.

4. En la medida en que la presente Carta reconozca derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, dichos derechos se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones.

5. Las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Solo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos.

6. Se tendrán plenamente en cuenta las legislaciones y prácticas nacionales según lo especificado en la presente Carta.

7. Las explicaciones elaboradas para guiar en la interpretación de la Carta de los Derechos Fundamentales serán tenidas debidamente en cuenta por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros.»

Seguimos pues, en el momento de firmarse el Tratado de Niza, en la misma estadía que diez años antes, el de que la única manifestación de la ciudadanía europea en su vertiente política se reduzca a tan solo sus vertientes puntuales de ejercicio activo y pasivo del sufragio a escalas municipal y de Parlamento Europeo para residentes en otro Estado de la Unión (art. 22 TFUE). De donde caben interrogantes tales como si para todos esos ciudadanos es o no derecho fundamental el que, p. ej., constitucionalmente se reconoce a los espa-

ños en cuanto al acceso a funciones y cargos públicos<sup>72</sup>, lo que dada la ciudadanía europea –adjetivada «añadida» *quid non* «superpuesta»?– bien pudiera reconocerse a quienes la ostentan con respecto a las funciones y cargos de la UE.

Más tarde veremos cómo en sucesivas etapas de la construcción europea –frustrado Tratado de Roma II, 2005 (Constitucional), Tratado de Lisboa 2007–, esta reductora circularidad «ciudadanía / reciprocidad de ejercicio de voto al PE y municipal» comportó graves consecuencias, incluso de orden sistemático y por tanto interpretativas, acerca de algo tan simple como la capacidad participativa de los ciudadanos a nivel de la Unión.

#### 2.2.4 LIBRO BLANCO SOBRE LA GOBERNANZA EUROPEA [COM (2001) 428 Final]<sup>73</sup>

Es de interés recordar aquí este texto de 25 de julio de 2001, revelador de una voluntad (quizá a su vez movida desde un inconfeso *mea culpa*) por parte de la Comisión en aras a una mayor calidad y accesibilidad normativas, mejor organización administrativa y, sobre todo, mayor acercamiento de la Institución a los ciudadanos. Y con ello, acabar o al menos mitigar ese «BRUSELAS» símbolo de la siempre recusada lejanía de los «eurócratas» respecto de la gente y consecuente ininteligibilidad de su voluminosa producción legislativa. (Sin que, por supuesto, esta alusión signifique connivencia alguna al «Bruselas, gentil monstruo (de) Europa bajo tutela» que, tan brillante como un tanto demagógicamente, hizo Hans Magnus Enzensberger objeto de su diatriba contra la UE en sí<sup>74</sup>).

En cuanto a dicho Libro Blanco sobre Gobernanza (en adelante, LBsG), ya se ha hecho referencia en páginas anteriores<sup>75</sup>, por lo que a ellas nos remitimos, sin mengua de constatar que en los planteamientos de la Comisión, el término «participación» sobresale entre sus propósitos, como se ve en varios de sus Apartados.

Éstos son los Apartados (con ligeras modificaciones posteriores, la última y vigente de 21 de febrero de 2008) sobre el tema, que conviene destacar y que transcribo:

<sup>72</sup> Art. 23.2, Constitución Española.

<sup>73</sup> Vide *DOUE-C-287DE* 14/10/2001 y modificación de 2008 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52001DC0428>

<sup>74</sup> Vide ENZENSBERGER, H. M., 2012.

<sup>75</sup> Vide *supra* pág. 21 y sgte.

«II. Principios de la Gobernanza. (...) Participación. La calidad, la pertenencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de que emanan las políticas.(...) III:– Cambios: (...) 3.1.-Mayor participación: Se trata de crear un espacio transnacional en que los ciudadanos de los distintos países puedan discutir sobre lo que en su opinión constituyen los retos principales de la Unión. (...) 9.-Implicar a la sociedad civil.-De aquí a finales de 2001, adoptar unas normas mínimas de conducta y publicarlas en un Código de Conducta (hacia la) instauración de un marco general de referencia para las consultas a desarrollar de aquí a 2004, (cuyo Código de Conducta) identificará las respectivas responsabilidades de todos los interlocutores».

Pero de su lectura se desprende que el vocablo «participación» tiene en el LBSG un alcance meramente social e inclusive de *praxis* política, nunca jurídico: es un fenómeno a cultivar pero del todo carente de vías legales apoyadas por el voto.

En resumen, hasta las etapas que después señalaremos, la visión de la Comisión Europea no salía del círculo «sufragio de designación de Representantes parlamentarios / participación ciudadana meramente consultativa».

A consignar, sí, que una de las más provechosas aportaciones del LBSG consistió en detectar las Entidades de Sociedad Civil relacionadas con el tema participativo popular y a su vez con arraigo en los países integrantes de la UE, lo que permitió catalogarlas.

Y la lista utilizada por la Comisión –precisamente para contar con ellas en la puesta en marcha de la ILP a la europea, la que será la Iniciativa Ciudadana Europea (en adelante ICE)–, comprende hasta 65 Organizaciones de las que se reseñan aquí las más conocidas y subsistentes:

- *Active Citizenship Network– Cittadinanzattiva* (Red Activa de Ciudadanía, Ciudadanía activa).
- *Association Européenne pour la défense des Droits de l’Homme* (Asociación Europea por la defensa de los Derechos Humanos).
- *Comité Citoyen pour une Europe Solidaire* (Comité Ciudadano para una Europa solidaria).
- *Comité Européen des Associations d’intérêt général* (Comité Europeo de Asociaciones de Interés General).
- *EU Civil Society Contact Group* (Grupo de Contacto de la Sociedad Civil de la UE).

- EUROCHAMBRES (Euro-Cámaras).
- *European Citizens' Initiative Office (ECIO)* (Servicio de la Iniciativa de ciudadanos europeos).
- *European Civic Forum* (Foro cívico europeo).
- *European Movement International* (Movimiento Europeo Internacional).
- *European Youth Forum* (Foro Europeo Juvenil).
- *Forum Permanent de la Société Civile européenne* (Foro permanente de la Sociedad Civil europea).
- *Mehr Demokratie* (Más Democracia).
- *Rassemblement pour l'initiative citoyenne* (Agrupación para la Iniciativa ciudadana).
- *Union of European Federalists* (Unión Europea de Federalistas).
- *Young European Federalists (JEF)* (Juventudes Federalistas de Europa).

#### 2.2.5 DECLARACIÓN DE LAEKEN

Conscientes los Jefes de Estado y de Gobierno del magro resultado del Tratado de Niza, hacen pública el 15 de diciembre de 2001 la Declaración que lleva el nombre de la barriada de Bruselas donde se halla el castillo que cobijó el encuentro<sup>76</sup>.

La novedad reformadora institucional de Laeken consiste en la convocatoria de una Convención cuyo objetivo sería «proponer para la UE un marco y unas estructuras adecuadas a la evolución del mundo, a las necesidades de los ciudadanos europeos y al futuro desarrollo de la Unión Europea»; y no duda en atribuir a ese «marco», en cuanto norma suprema comunitaria, la denominación de «Constitución».

Y como nos recuerda la investigadora de la Universidad de Sevilla Maricruz Arcos Vargas<sup>77</sup>, el Consejo dio un mandato a la prevista Convención, hasta 2003, para que remitiese al mismo sus propuestas de cara a la adopción del proyecto constitucional, a la par que designaba como Presidente a Valéry Giscard d'Estaing y Vicepresidentes a Giuliano Amato y a Jean-Luc Dehaene.

---

<sup>76</sup> Vide texto íntegro de la Declaración de Laeken en <http://european-convention.europa.eu/pdf/lknes.pdf>

<sup>77</sup> Vide ARCOS VARGAS, M., «El proceso constituyente europeo» en Gómez Corona & *allia*, 2004, pág.77.



## 2.2.6 CONVENCION SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Esa Convención (siguiendo el modelo iniciado por la celebrada en Colonia y 1999 para la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales del 2000), se compondría de 103 Representantes (procedentes de los Gobiernos, Parlamentos Nacionales y Parlamento Europeo, Comisión Europea, Comités consultivos, etc.). Pero –novedad– se previó un Foro de Organizaciones de la sociedad civil, que «(...) podrán ser oídas o consultadas sobre cuestiones específicas (...)».

He, pues, aquí el inicio de esas consultas que, como vimos, ya previó el Libro Blanco sobre Gobernanza Europea. Entre las más señaladas de las referidas Organizaciones sin Lucro (en adelante, OSL's), procede citar aquí las de amplio significado europeísta o de impulso democrático genérico, unas y otras consultadas a lo largo de la Convención. Por supuesto, allí estuvieron el Movimiento Europeo Internacional (MEI), la Unión Europea de Federalistas (UEF) y las más *ad hoc* «Referendum Platform», «Democracy International» y «Mehr Demokratie», etc. que, a través de un «ECI Support Center» siguieron, impulsaron y –es de suponer– incomodaron a los Convencionales en pro del logro de una participación ciudadana vinculante<sup>78</sup>. Ello sin perjuicio de la aplicación «Internet para el Foro» (1.200 contribuciones), una sesión plenaria con Organizaciones, y una Convención de Jóvenes –cuyas Conclusiones, al parecer de Borrell, Carnero y López Garrido<sup>79</sup>– aportaron uno de los mejores documentos de la Convención.

Ahora bien, se dio la anomalía de atribuir el tema participativo popular al Grupo de Trabajo XI de la Convención, titulado «Europa Social». Ello motivó una evidente enclaustramiento del tema en el muy respetable pero ajeno «Diálogo económico-social», lo que ocasionó que las Conclusiones se manifestaron –como dice el Profesor Moreiro– «en términos tibios y un tanto vagos»<sup>80</sup>, (p. ej., el punto 7.º nos informa que «eventualmente puede consultarse cuando se preste a ello la materia», etc.).

Es asimismo curioso que un Documento adicional, llegado y diríamos aterrizado sorpresivamente a la Convención, el conocido por «Penélope» apadrinado por el Presidente de la Comisión Europea Romano Prodi<sup>81</sup> y que por su independencia podría haber sido más incisivo, tampoco da relevancia algu-

<sup>78</sup> Vide «Democracy International»/l. e. V., [www.democracy-international.org/about-us](http://www.democracy-international.org/about-us); también en Kaufmann, 2010, págs. 8 y 47.

<sup>79</sup> BORRELL, J., CARNERO, C. y LÓPEZ GARRIDO, D., 2003, pág. 43.

<sup>80</sup> Vide MOREIRO, C. J. 2004, pág. 156.

<sup>81</sup> Vide documento «Penélope» en [http://europa.eu.int/futurum/index\\_eu.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_eu.htm).

na a la participación popular, concretizada en las consabidas «consultas con las partes interesadas» (art. 88 del Proyecto)<sup>82</sup>.

Es así que en el Plenario de la Convención del día 24 de mayo de 2002 se habló de «participación de la sociedad civil» y que el 4 de abril de 2003 se previó un Título sobre, a) «vida democrática de la Unión» que abarcaba los puntos «consultas»; b), «atención a opiniones de asociaciones representativas de la sociedad civil» (valga a este respecto la objeción del Profesor Moreiro<sup>83</sup> al adjetivo «representativas»: «gramatical y no jurídico, ya que no responde a la pregunta: ¿representativas de sí mismas?»); y c) «dialogo abierto con ellas»: es decir, todo lo que hoy comprenden los tres primeros apartados del artículo 11 del TUE.

Pero en ese mes de abril de 2003 acaece un hecho que va a cambiar la situación:

Todo parte de una Comisión, no muy protagonista, de las que componen el Parlamento Europeo: la de Peticiones, inmediatamente secundada por la Institucional. Se mueven de consuno y al efecto «fichan» cuatro parlamentarios europeos, pertenecientes a los cuatro mayores Grupos de la Cámara, a quienes se encomienda, previa aceptación, actúen en calidad de co-pONENTES en la Sección que, dentro de la Convención en esta última fase de su trabajo, se ha de ocupar de la regulación de una serie de cuestiones todavía en el tinte-ro, entre ellas las modalidades de participación ciudadana.

Y contando en parte con los irónicamente denominados «*the big Four*», pasan a ser los respectivos representantes del Gobierno alemán Jürgen Meyer y del Parlamento Europeo Alain Lamassoure, quienes presentan conjuntamente una Propuesta sobre «Iniciativa Ciudadana Europea (ICE)» –propuesta que impulsan asimismo los convencionales españoles Borrell, Carnero y López Garrido<sup>84</sup>– y que se convierte en Enmienda con la firma de 77 miembros de entre los 105 que integran la Convención<sup>85</sup>.

Enmienda que es discutida pero queda en el cajón de los justos hasta el último Plenario de la Convención, el 13 de junio de 2003, en que se incluye junto con otras innovaciones de última hora en el texto definitivo, y que el Presidente Giscard d'Estaing –mostrando, según el juicio de Méndez de

<sup>82</sup> Vide para todo este relato, los imprescindibles textos de BORRELL, J., CARNERO C., y LÓPEZ GARRIDO, D., *op. cit.*, LAMASSOURE, *op. cit.*, y MÉNDEZ DE VIGO, I., *op. cit.*; también, para este punto concreto, vide Alguacil, J. «La Convención sobre el Futuro de Europa», en *Rev. Teoría y realidad constitucional*, n.º 10/11, pág. 16.

<sup>83</sup> Vide MOREIRO, J. C., *op. cit.* pág. 157.

<sup>84</sup> Vide BORRELL, J., CARNERO, C. y LÓPEZ GARRIDO, D., artículo en el diario *El País* de 19/07/2003.

<sup>85</sup> Vide la composición por origen de la Convención en MANGAS MARTIN, A., 2005, págs. 32 y sgte.

Vigo<sup>86</sup>, «su flexibilidad», según la Profesora Mangas<sup>87</sup> «(su) impronta megalómana»— no solo presenta sino apoya una propuesta anteriormente minusvalorada, y para la que se crea una base jurídica que hace posible su incorporación al texto final<sup>88</sup>.

El Parlamento Europeo, en su Resolución sobre el Proyecto de «Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa», con fecha 24/09/2003, fue muy comedido. Simplemente, en su conclusión n.º 7, nos dice lo siguiente: «Reconoce las posibilidades de una participación cada vez mayor de los ciudadanos europeos y los interlocutores sociales y, especialmente la introducción de la iniciativa legislativa de los ciudadanos»<sup>89</sup>.

Aprobado en el Consejo Europeo de Tesalónica el 19 de junio de 2004, firmado solemnemente en Roma el 29 de octubre de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno, el «Tratado (de Roma II) por el que se establece una Constitución para Europa» recoge la norma en su artículo I-47, a cuyo tenor:

«Principio de democracia participativa. (...) 4) Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrán tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución. La Ley europea establecerá las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones necesarias para la presentación de esta iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos que la presenten».

Como se observa, para nada se hacía alusión en este texto a reparto alguno nacional de los apoyos: esto es importante para el tema de que hablaremos después<sup>90</sup>. Lo que sí quedó claro desde este precepto y se ha mantenido en todos los posteriores al respecto, es que la democracia participativa, así como siempre lo fue la representativa, ambas a nivel de la Unión, no son ejercitables sino por quienes sustenten la condición de ciudadanos de la misma: quedan así relegados algunos intentos doctrinales, bienintencionados pero inconsistentes, proclives a extender tales facultades a residentes no nacionales<sup>91</sup>.

Es así como en la autoproclamada Constitución se introduce la ICE como expresión de la «democracia participativa» que —al mismo nivel que la repre-

---

<sup>86</sup> Vide MÉNDEZ DE VIGO, I., *op. cit.*, pág. 324.

<sup>87</sup> Vide MANGAS MARTÍN, A. *op. cit.*, pág. 62.

<sup>88</sup> Vide NORMAN, P., 2003, págs. 131 y sgte.

<sup>89</sup> Vide P5\_TA-PROV (2003) 0407

<sup>90</sup> Vide Capítulo V, 1.4.3.

<sup>91</sup> Vide ILLUECA BALLESTER, J. E., en *Rev. de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 32, 2019.

sentativa— pasa a ser uno de los «principios» de esa «vida democrática de la Unión» con que —mostrando reflejos «habermasianos»— se expresa el epígrafe del Título VI<sup>92</sup>.

No faltaron críticas al precepto, probablemente extensibles a los equivalentes en los Tratados integrantes del de Lisboa que examinaremos después. Así, el Profesor Pastor Verdú lo calificaba en 2005 cómo «tímido reconocimiento de un derecho de petición (...) más ligado(a) a un concepto de gobernanza que (...) a la profundización de la democracia en su sentido sustantivo y efectivamente participativo»<sup>93</sup>.

Y de sobra son conocidos los avatares del Tratado Constitucional tras los sucesivos «Noes» en las consultas populares vinculantes de Francia (29 de mayo de 2005) y Holanda (1 de junio de 2005), el inmediato —seguidor de otros diecisiete anteriores— «Sí» de Luxemburgo, el «aturdimiento» generalizado, la decisión política común de abandonar el Tratado de Roma II; las reuniones de Hampton Court en octubre de 2005, el periodo de reflexión y examen de las diversas opciones<sup>94</sup>, reunión de Berlín en marzo de 2007 y «encuentro de la ruta por la Presidencia alemana» de que gráficamente nos habla Martín y Pérez de Nanclares<sup>95</sup>, la Conferencia Intergubernamental del segundo semestre de 2007 y, bajo Presidencia portuguesa, el desembarco de los Jefes de Estado y Gobierno para la firma solemne en el Monasterio de los Jerónimos de Lisboa el 13 de noviembre de 2007 y tardía entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa (TL), eso sí, tras superar un previo fracaso en Irlanda, pronto corregido.

---

<sup>92</sup> Vide texto oficial del Tratado en DOUE 2004/C310/01, de 16 /XII/2004, y el editado por la Representación de la Comisión y la Oficina del PE en España, impreso por Varona, S. A., Salamanca 2005, este tema en págs.. 45 y sgtes.

<sup>93</sup> Vide PASTOR VERDÚ, J., «Comentario al art. I- 47» en Bru Purón, C. M.<sup>a</sup> & *allia*, *op.cit.* 2005, pág. 195 y 197.

<sup>94</sup> Vide OREJA AGUIRRE, M., Anales de la R. Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2006; asimismo vide Aldecoa Luzárraga, F., y Guinea Llorente, M., en Rev. General de D.<sup>o</sup> Europeo, 2007, n.º 14.

<sup>95</sup> Los entrecomillados en MARTIN PÉREZ DE NANCLARES, J., 2008, pág. 23 y sgtes.

## IV. LA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA EN LA NORMATIVA COMUNITARIA

La ICE se regula en el Derecho Primario, en el apartado 4 del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE)<sup>1</sup> y en el 1 del artículo 24 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE)<sup>2</sup>. El Derecho Derivado<sup>3</sup> obra en el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento y del Consejo de 17 de abril de 2019 con sus Anexos y disposiciones complementarias<sup>4</sup>, que ha sustituido al durante años vigente 2011/211 de 16 de febrero.

### 1. DERECHO PRIMARIO

Está constituido por los textos que siguen.

Título II: Disposiciones sobre los principios democráticos.

Artículo 10.3 TUE: «Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión (...)»

Artículo 11.4 TUE: «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

---

<sup>1</sup> Vide versión consolidada del TUE en *DOUE* 17/12 /2007, C306-1

<sup>2</sup> Vide versión consolidada del TFUE en *DOUE* 26 /X/2012, C326-47

<sup>3</sup> Utilizamos las expresiones «D.º Primario» y «D.º Derivado» con las reservas que al efecto expone el Prof. Liñán en MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS, «Instituciones y Derecho de la Unión Europea», Tecnos 7.º ed., 2012 págs. 349 y sgtes.

<sup>4</sup> *DOUE* 17/05/2019, vide en [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1188681](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1188681).

que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados. Los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 24 del TFUE».

Artículo 24, párrafo primero TFUE: «El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa ciudadana en el sentido del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten».

Tampoco estos textos básicos aluden a reparto cuantitativo alguno de apoyos, nación a nación.

Pero el texto íntegro en el TUE nos trae una diferencia importante con respecto al fallido Tratado Constitucional. Mientras que éste, con buena técnica clasificatoria, inordinaba el artículo I-46 al epígrafe denominado «Principio de Democracia representativa» (temas PE, voluntad de decisiones próximas a ciudadanos, partidos políticos de dimensión europea; en definitiva, sufragio), el I-47 dedicado a nuestro tema lo sometió al epígrafe «Principio de Democracia participativa», con lo que el paralelismo de ambas manifestaciones de la «Vida democrática de la Unión» (epígrafe del Título VI que los abarcaba), quedaba garantizado<sup>5</sup>.

Y hete aquí que el TUE, dentro del TL, mantiene para el sufragio en su artículo 10 una alusión a la «Democracia representativa» («se basa en»), pero el tan citado artículo 11 objeto de nuestro tema, deja de estar presidido por el que figuraba en el Proyecto Constitucional, «Principio de Democracia participativa».

Y por cuyo mecanismo, entre el repertorio articulado de los elementos de tal ciudadanía en el vigente TFUE, aparece una norma, la del artículo 24.1, que se refiere a un tema, precisamente el central de este libro o sea la Iniciativa Ciudadana Europea (en adelante, ICE), en un lugar ajeno al exigido por una elemental sistemática, la «Segunda Parte» dedicada a «No discriminación y ciudadanía de la Unión».

---

<sup>5</sup> El Prof. ALDECOA LUZÁRRAGA, en *Tratado por el que se establece una Constitución Europea*, 2004, pág. 53, entiende que el primer principio, representativa, es más enérgico que el 2.º (el del art. I-47) participativa, pero ello se referirá a los tres primeros apartados, ya que el 4.º, sobre ICE, establece una regla inequívoca.

Dando un salto atrás en el tiempo, hemos de constatar que esta anomalía se dio ya –a nivel megaeuropeo y como hemos constatado *infra*– en el Convenio y Protocolos de Derechos de Hombre del Consejo de Europa (CEDH), y –para más *inri*– se reitera a nivel comunitario en la «Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea» (en adelante, «Carta») firmada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (pero no adoptada definitivamente hasta el 12 de diciembre de 2007) que omite, al igual que el CEDH, la regulación de los derechos políticos en sí y, mediante una argucia similar a la que aquel llevó a cabo, cubre la menesterosidad al respecto acudiendo ahora a un estatuto puntual cual fue el de la Ciudadanía de la Unión introducido por el Tratado de Maastricht de 1992.

Y dado que dicho estatuto comprendía normas para los ciudadanos de la Unión, consistentes en la superposición no sustitutiva del *status* de ciudadanía de la Unión a la de los Estados Miembros<sup>6</sup>, lo concretizó en un derecho genérico de «participar en la vida democrática de la Unión» (art. 10, aptdo. 3 TUE), pero que por estar encuadrado en el precepto que regula la democracia representativa («el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa» (art. 10, aptdo. 2), inclina a pensar que la *ratio legis* lo reduce a confirmar tal modalidad, el sufragio electoral. (Esto si no acudimos a otra interpretación más demoledora, la que se deriva de estar dicho apartado 3 completado por la frase «Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos», lo que reduciría el derecho participativo propio del estatuto de ciudadanía europea a un mero código de buena conducta por parte de quienes dicen reconocer esta última).

Ello sin perjuicio de convertir tal estatuto de ciudadanía –que «se añade» según una desafortunada expresión (pero es lo que hay), «a la ciudadanía nacional sin sustituirla», artículos 9 del TUE y 20 del TFUE– en un catálogo de derechos puntuales (circulación y residencia, protección consular, acudida al Defensor del Pueblo Europeo, petición, etc.) que, por su carácter, en varios casos difícilmente pueden alcanzar el grado de «fundamentales». (Ej., la libertad de circulación y residencia se convierte en potestativa para nacionales de terceros países residentes en los de la Unión, artículo 54.2 de la Carta; a ello podríamos añadir hoy las constantes y renovadas restricciones al derecho de circulación como defensa frente al terrorismo, la inmigración ilegal o las pandemias, tal como se ha visto actualmente con la del Covid-19, etc. ).

---

<sup>6</sup> Fue el Tratado aprobado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997 donde se introdujo esta aclaración al artículo 17 (antes 8) del Tratado de la Comunidad Europea (en adelante, TCE), cuando habla de «complementariedad o no sustitución», expresión mantenida por el vigente Tratado de Lisboa en los artículos 9 TUE y 20 TFUE.

Y por ese mecanismo de remisión circular de textos normativos, lo que debería ser el reconocimiento de un derecho genérico de participación política a todos los titulares de esta doble ciudadanía en a su vez doble ámbito, el nacional y el comunitario, eso quedó *ad calendas graecas*.

E ignorando una mínima sistemática, probablemente en busca de un hueco donde incluir una regla atinente a un verdadero derecho de participación que –al igual que el de sufragio– debiera haber encabezado el propio artículo 11 del TUE, lo incluye de pasada en el 10 (aptdo. 3.º) rebajando –insisto– su nivel al de «buenas prácticas». Las que se reiteran en el artículo 11, donde de sopetón surge en el apartado 4.º la regla instaurando la ICE en unos términos, «invitar», que –aparte la discutible intencionalidad redactora<sup>7</sup>– se remite en su regulación a un artículo 24 TFUE que, bajo la titulación «No discriminación y ciudadanía de la Unión» queda de nuevo acompañado de derechos individuales (petición, acudir al Defensor del Pueblo, votos municipal y al PE «residenciales», comunicaciones «hacia» y «de» en lenguas vernáculas), todos ellos de muy distinto nivel al participativo decisorio.

Porque el hecho de que el artículo 10 apartado 3) TUE reconozca de forma genérica y un tanto metafórica el derecho de los ciudadanos «a participar en la vida democrática de la Unión», no es norma de Derecho si a continuación se concretiza –insisto– en una de simple de conducta, la de las recomendables formas de apertura y proximidad («las decisiones se tomarán de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos») muy estimables en sí, pero que se reducen a una visión meramente pasiva del papel de referidos ciudadanos en la «vida comunitaria».

Pero, en todo caso y sin merma de las críticas que anteceden, hay que preguntarse: ¿Significa esto que se mantiene el principio representativo y se abandona el participativo?

Creemos que no, por las siguientes razones:

a) Por congruencia gramatical: el Título II, comprensivo de ambos preceptos, se titula «Disposiciones sobre los principios democráticos», en plural. Sin embargo, en lo relativo al sufragio, el artículo solo alude a uno, la «democracia representativa». Se observa aquí un *lapsus* debido a las prisas de redacción de un Tratado que, agudamente, calificó el antiguo Presidente de la Comisión, J. C. Juncker como «simplificado en su forma, pero muy complicado»<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> De ello se hablará después, *vide infra*, págs. 228 y sgtes.

<sup>8</sup> Recogido en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *vide op.cit.*, pág. 32.



b) Por una vía interpretativa lógica: como considera el Prof. Moccia, cuando el artículo 10.3) dice que «todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión», ello no puede significar sino que «ese título propone un complejo modelo de interrelacionados y acumulativos principios, combinando esencialmente democracias representativa y participativa»<sup>9</sup>

c) Por una vía interpretativa inductiva: No se nos tachará de «neopandectistas»<sup>10</sup> si consideramos que cabe determinar los principios a partir de las normas concretas, mediante un método inductivo, definido con precisión por el Prof. Lumia como «procedimiento (...) de autointegración del ordenamiento jurídico (...) en búsqueda de las normas de carácter constitucional que definen los derechos (...) de los ciudadanos»<sup>11</sup>; criterio que viene marcado por el artículo 1.1, del Código Civil español –de aplicación general a nuestro ordenamiento– al citar entre las «fuentes del ordenamiento jurídico», entre otras, los «principios generales del derecho». Y evidentemente, principios generales del Derecho Comunitario obran desde los Tratados CECA de 1951 y CEE de 1957 (respectivos Preámbulos acerca de paz, libertad, democracia, solidaridad de hecho, unión más estrecha, principios de la Carta de Naciones Unidas), pasando por el Acta Única de 1986, Tratado de Maastricht de 1992 (Preámbulo: alusiones a libertad, democracia y respeto a derechos humanos así como a Ciudadanía de la Unión, subsidiariedad, etc.), Tratado de Ámsterdam de 1997, artículo 6.1, Tratado de Niza de 2001, hasta el Tratado de Lisboa de 2007, que contiene el TUE, cuyo artículo 2 los pone de relieve.

No le cabe, pues, al intérprete de los TUE y TFUE eludir la presencia de un principio general del Derecho Comunitario cual es el de la democracia participativa amparándose en varias lagunas redaccionales, producto probable del sobrecargo de trabajo a que los conocidos como «*Amici*» (redactores técnicos de decisiones políticas a nivel UE), fueron sometidos durante aquellos años.

## 2. DESARROLLO LEGISLATIVO

Lo que nos interesa es el desenvolvimiento de los anteriores preceptos a tenor de los pronunciamientos de las Instituciones, las Organizaciones no

---

<sup>9</sup> MOCCIA, L., «*Unión Citizenship as the basis for European Democracy*», en Garzón & allia, 2012, pág. 129.

<sup>10</sup> *Vide crítica*, por todos, en Hernández Gil, A 1971, págs. 159 ss.

<sup>11</sup> LUMIA, L., 1986, pág. 83

gubernamentales y la ulterior práctica de la Comisión en relación con las ICE arribadas a su puerto.

Han de tenerse en cuenta, a este efecto, los siguientes documentos en sucesivas fases:

## 2.1 Libro Verde de la Comisión

La Comisión Europea publicó el 11 de noviembre de 2009 un «Libro Verde»<sup>12</sup> y tras un período de consultas previas que duró desde esa fecha hasta el 31/01/10, formuló su «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, regulador de la Iniciativa ciudadana» de 31 de marzo de 2010<sup>13</sup>, que fue examinada en la reunión de la formación de Asuntos Generales del Consejo celebrada en abril en la localidad española de La Granja de San Ildefonso: fue, en principio, aceptada, y –dado que se trataba de un acto de procedimiento legislativo ordinario, o sea de Codecisión– a expensas del ulterior paso por el PE y el propio Consejo de Ministros.

Al subsumir el texto últimamente citado, o sea la Propuesta de Reglamento, el anteriormente citado Libro Verde, basta nos refriramos a dicha Propuesta, o sea el COM (2010) 119 final.

Anticiparemos que, si bien la Comisión habla de 329 respuestas al Libro Verde procedentes de ciudadanos y poderes públicos, de hecho en la propia página de la misma solo aparecen sesenta y cinco Asociaciones registradas<sup>14</sup>; pero en conjunto –según datos aportados por la Dra. Báez Lechuga<sup>15</sup>– hubo 153 respuestas por ciudadanos individuales, 133 por organizaciones y 31 por autoridades públicas: lo que es un buen índice del interés al respecto.

Lo planteado a los consultados por la Comisión fue una serie de «*10 Key Issues*» (cuestiones clave), cuyas respuestas –para los temas más discutidos– quedarán imbricadas en este capítulo IV del trabajo. Baste decir ahora que la Comisión nos informó de una opinión predominante a favor de la ICE, mayo-

---

<sup>12</sup> Vide COM (2009) 622 final, localizable en [https://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/docs/com\\_2009\\_622.pdf](https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622.pdf)

<sup>13</sup> Vide COM (2010) 119 final, localizable en [https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=COM\(2010\)49+final](https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=COM(2010)49+final).

<sup>14</sup> Entre ellas, las conocidas «*Active Citizens Network*», «*Association Européenne pour la Defense des Droits de L'Homme*», «*European Civil Forum*», «*European Citizen's Initiative Office (ECIO)*», «*European Trade Union Confederation (ETUC)*», «*European Youth Forum*», «*Mehr Demokratie*», «*Union Européenne de Federalistes (UEF)*», «*Young European Federalist (JEF)*» y «*European Movement International (EMI)*» (en la confección del Informe de esta última participó el autor de este texto)

<sup>15</sup> BÁEZ LECHUGA, I. *op.cit.*, pág. 161.

ritaria en pro de que los procedimientos y condiciones para ejercerla fuesen simples y accesibles a tenor de la cultura media de los ciudadanos, que repetidas condiciones resultasen creíbles y no abusivas, y que se respetase el requisito de uniformidad entre todos los Estados miembros de la UE.

Se recogía asimismo la propuesta de los consultados de que, a falta de una experiencia previa en la materia, sería aconsejable que la regulación fuese revisable una vez cumplido un periodo de prueba de 2 a 5 años (propuesta, como se ha visto después, atendida muy tardíamente).

## 2.2 Resolución del Parlamento Europeo (7 de mayo de 2009) <sup>16</sup>

El PE se había manifestado favorable a la promulgación de un Reglamento que había de proponer la Comisión en el más breve plazo, seguido de un «sistema de control» para las ICE por arribar, donde el propio PE se reservaba –con carácter de tarea política propia– «el control del proceso» de esas ICE (¿control del control?), así como en general de la aplicación del futuro Reglamento.

Y así mismo se refirió a un punto sensible, el de la atención debida al origen de los recursos financieros utilizados por la ICE. Pero, como recomendable complemento a esta actitud recelosa, los ponentes A. Lamassoure, y Z. Gurmál por la Comisión de Asuntos Institucionales, D. Wallis y G. Háfner por la de Peticiones, propusieron a su vez financiación para aquéllas ICE solventes de contenido pero escasas de recursos: no prosperó la propuesta, tampoco en la negociación posterior para ultimar el Reglamento por lo que este sensible y –reconocemos– difícil intento ha quedado en buen deseo <sup>17</sup>.

Y por último, habida cuenta de la novedad de esta manifestación de Democracia participativa, coincidentes todos los Diputados intervinientes en que *the regulation may not be flawless* (impecable), el Comité de Peticiones y demás negociadores representantes del PE consiguieron durante la negociación que la legislación a establecer fuese implementada y eventualmente, revisada, en un plazo de tres años.

De su posición en cuanto al espinoso tema de número de firmas por Estado trataremos más adelante, al examinar el Derecho vigente.

<sup>16</sup> Vide 2008/2169 INI, localizable en <http://www.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//ES>.

<sup>17</sup> Localizable en <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDOC.do?type=REPORT&reference=A7-210-0350&language=EN>

De otra parte, en el Anexo se advertía contra desigualdades respecto a la edad mínima exigida por cada Estado, y acertadamente aludía al principio de proporcionalidad.

Y elevando el tono político de su colaboración al Proyecto, ponía en guardia a la Comisión en cuanto a que no pudiese «incluir en ningún caso consideraciones de oportunidad política» al decidir la admisión o no de una ICE. Y recababa –sin éxito, como veremos– para su propia Institución «el control del proceso» en cuanto «tarea política del Parlamento».

Otros puntos de la Resolución PE 2009 se comentarán más adelante, al examinar el régimen vigente.

Asimismo, hicieron informes el Comité Económico y Social Europeo (en adelante, CESE)<sup>18</sup> y el Comité de Regiones (en adelante, CR)<sup>19</sup>, órganos Consultivos de la UE. Los dos organismos se pronunciaron positivamente en cuanto a promulgar el Reglamento, y plantearon interrogantes en cuanto a aspectos concretos a resolver.

Por supuesto que los redactores y correctores del texto en sus diferentes fases (ya desde la Convención de 2003), hasta llegar a la versión asumida por los representantes de los Estados Miembros y obrante en el Reglamento (UE) del PE y el Consejo, de 16 de febrero de 2011, n.º 2011/211, y en el hoy vigente de 2019, han querido en todo momento ser prudentes y ajenos a todo tipo de innovaciones precipitadas o no contrastadas en el Derecho Comparado.

De aquí que se mida el alcance del precepto tanto en cuanto al contenido como en cuanto a las condiciones de las Iniciativas que desde entonces y en adelante se articulen dentro de la Unión.

### 2.3 Reglamento 2011/211 de 16 de febrero de 2011<sup>20</sup>

Entrado en vigor el 1 de abril de 2012, del Reglamento 2011/211 puede decirse que durante su vigencia hasta el 1 de enero de 2020 en que lo ha sido su sucesor el Reglamento 2019/788, es el período en que se han confeccionado, presentado y sufrido el variado destino respectivo, la casi totalidad de ICE conocidas al momento de la publicación de este texto y de que daremos cuenta: lo reciente del Reglamento posterior, vigente, no ha dado lugar al tratamiento sino de las contadas posteriores.

---

<sup>18</sup> *DOUE* C-044 (11 de febrero de 2011).

<sup>19</sup> *DOUE*, C-267 (1 de octubre de 2010).

<sup>20</sup> *Vide DOUE* de 11/03/2011, L 65/1 en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2011-80483>

Hemos de decir, asimismo, que el Reglamento 2011/211 es básico, el posterior Reglamento 2019/788 es de reforma, de tal modo que al llevar a cabo la obligada exégesis de este último (por ser el vigente), habremos de remitirnos punto por punto a su antecedente legislativo.

Había una importante previsión en el Reglamento 2011/211 y su artículo 22 cuando establecía que «a más tardar el 1 de abril de 2015 y, a continuación cada tres años, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre el presente Reglamento». Precepto que da lugar a una cierta confusión, ya que el artículo queda enmarcado en el epígrafe «Revisión», pero el texto no parece prever sino una labor informativa.

La duda desaparece si atendemos a los precedentes: la Propuesta de la Comisión, en su entonces artículo 21, ofrecía el epígrafe «Cláusula de Revisión» (evidentemente más enérgico), y lo justificaba en su «Exposición de Motivos» basándose –noblemente– «en la falta de experiencia» dada la novedad de «este instrumento de democracia participativa» a escala comunitaria.

El plazo originariamente previsto era de cinco años, se redujo a tres, pero la interpretación en todo caso obligada es que el Informe requeriría un pronunciamiento por parte de las dos Instituciones destinatarias del mismo.

Todo lo cual habría de ser compatible con la actividad habitual de la Comisión, y por supuesto con el tratamiento de las ICE en curso.

## 2.4 Propuestas de modificación al Reglamento 2011/211

### 2.4.1 ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LA UE

Normalmente convocados a dictamen, el primero que reaccionó fue el Comité Económico y Social Europeo (en adelante, CESE) que en su Dictamen 2016/C389/05<sup>21</sup> llevó a cabo un balance de los cuatro años de vigencia reglamentaria, y para ello insistió en puntos sensibles de la regulación.

Así, puso en evidencia un conflicto que, la verdad, nadie desconocía pero todos ocultaban: el conflicto de intereses dentro de la Comisión al actuar a un tiempo como «guía institucional» y «juez» respecto de las ICE que llegaban a sus manos. Y hacía una oferta curiosa, la de ser el propio CESE el «candidato natural para desempeñar la función de facilitador y guía institucional». (Parece cierta la crítica, pero dudosa la solución: no es la CESE el órgano mediador ade-

---

<sup>21</sup> Vide en [eur-lex.europa.eu>LexUri Serv>LexUriServ>uri=Oj](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.uri=Oj).

cuado, sí cabe que alguna de las Organizaciones en su seno congruentes con la finalidad de cada ICE «faciliten» el encuentro entre promotores y Comisión).

También propuso mayor uniformidad de normas nacionales para la recogida de datos y –algo imprescindible, muy próximo a la tesis que expondré en el capítulo V, 1.4.3– que todos los ciudadanos pudiesen firmar en cualquier país de la UE, fuese o no nacional del mismo. Proponía sin éxito la financiación, al menos parcial, por parte de las Instituciones a las ICE registradas. Y –llamativo– la creación del «día de la Iniciativa Ciudadana Europea».

Como se verá, algunas de estas propuestas pasaron al Reglamento de 2019.

#### 2.4.2 RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO DE 28 DE OCTUBRE DE 2015 [Ponente György Schöpflin]<sup>22</sup>

Tras los lentos pero obligados trámites correspondientes –Informe-base de la Comisión de Asuntos Institucionales, informes de Opinión de las de Asuntos Jurídicos y de Peticiones, pero asimismo otros complementarios propuestos *motu proprio* tales como los del Servicio de Estudios del PE<sup>23</sup> y Departamento Telemático C del PE<sup>24</sup>– el Pleno celebrado en dicha fecha aprobó una Resolución que, en términos generales, acogía la ICE y hacía varias propuestas, tales como dar mejor a conocer e incluso promocionar la ICE mediante campañas de publicidad, comprometer en ello a los jóvenes, creación de plataformas para firmas *on line* y para brindar asesoramiento a los organizadores, creación de oficinas *ad hoc* en las Representaciones de las Instituciones UE en los Estados miembros, aligeramiento de plazos y de datos de firmantes, facilitar traducciones gratuitas, ayuda financiera, etc.; la constatación severa de que, no obstante haberse recogido hasta seis millones de firmas en las 51 ICE hasta el momento presentadas, solo 3 de ellas fueron admitidas, hecho capaz de dar lugar a una consecuente reducción paulatina de ICE; también debida a los «requisitos desproporcionados y un sistema innecesariamente complejo» (punto 29). Y exigió una mayor colaboración en este tema por parte de la Comisión con el Parlamento, «única institución cuyos miembros son elegidos directamente por los ciudadanos de la UE», así como con el Defensor del Pueblo Europeo» (puntos 14 y 40).

---

<sup>22</sup> Vide [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-038\\_E](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-038_E).

<sup>23</sup> Bajo el título «*Implementation of the ECI*», vide en <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/search?planet=at-your-service&q=Implementation+of+the+ECI>

<sup>24</sup> Bajo el título «*ECI-First lessons of implementation*», vide en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/indexsearch?query=ECI-First+lessons+of+implementation>

Así mismo se ofrecieron importantes proyectos de renovación desde Organizaciones sin lucro, tal la de *European Citizen Action Service (ECAS)* de 2017<sup>25</sup>.

#### 2.4.3 RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS CRÍTICAS, CONSEJOS Y PROPUESTAS

La Comisión no quedó muda ante toda esta serie de veladas críticas, consejos y propuestas. En su Informe sobre la Aplicación del Reglamento 2011, el 31 de marzo de 2015<sup>26</sup> dio a conocer su posición.

De entrada, mantuvo su apoyo al instituto: habló de «innovación con el propósito de involucrar más estrechamente a los ciudadanos», su «ventaja (para) forjar vínculos entre personas de ideas semejantes en todo el continente» y de su facilitación para «debates tan europeos sobre cuestiones que sin duda preocupan a los ciudadanos».

Puntualizaba que para esa fecha habían sido recogidos hasta seis millones de declaraciones de apoyo a diferentes ICE y que el 10% de estas alcanzó el requerido millón de firmas.

Constató la vigencia del Reglamento de 2011 entonces vigente por haber sido aplicado en todos los Estados miembros, y recordó la necesidad de informes trienales oficiales sobre la materia.

Tras una enumeración de las hasta ese momento 51 solicitudes de registro, 31 registradas, 3 en fase de apoyo, recordó las 18 que llegaron hasta el final, pero a su vez las tan solo 2 acogidas por la Comisión, y reconocía que ante la negativa de esta a la aprobación, existen recursos ante el Tribunal General de la UE.

Y tras una cansina repetición de trámites existentes por todos conocidos, es de alabar en el Informe el reconocimiento de la pertinencia de las audiencias en el PE. Y con justicia se jactaba la Comisión del buen servicio prestado mediante el centro de contacto denominado «*Europe Direct*», así como la asistencia técnica a través de la Plataforma *Joinup*<sup>27</sup>.

De aquí que la referida Institución se diese el aprobado con nota, regocijándose de que dos Iniciativas hayan «completado el ciclo de vida de una ICE». Si bien admitió puntos a mejorar, tales el consabido de la escasez de

<sup>25</sup> Vide ECAS «24-years-of-EU-Citizenship-policy-brief.pdf» en página web [ecas.org](http://ecas.org). mayo 2016.

<sup>26</sup> Vide «European Commission» COM (2015(final), accesible en «[ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)>1-2015-145-EN-R1-1, PDF.

<sup>27</sup> Accesible en <https://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/home>

fondos para todo el procedimiento, las dificultades todavía mantenidas por algunos Estados respecto a la protección de datos, el hecho de que los doce meses de recolección se achiquen por dificultades de origen nacional, el coste de las traducciones, la complejidad de certificaciones mediante programa informático, etc.

Y la Comisión concluía que a la fecha del Informe se estaba demasiado pronto para evaluar toda la materia, que los informes del PE, del Defensor del Pueblo y de la CESE merecían «toma de nota». Y se aceptaba la oferta concreta de alojamiento gratuito para la recogida *on line* en cuanto al estado actual de las propuestas.

#### 2.4.4 OTRAS FECHAS CLAVE HASTA EL REGLAMENTO DE 2019

De un Informe de la Comisión<sup>28</sup> entresaco un ligero «noticiero» relacionado con la ICE entre uno y otro Reglamentos UE al respecto.

2012: Ampliación a 19 lenguas e incorporación de las mismas al *software* de la Comisión; adaptación del número de firmantes por cada Estado a la base de cálculo consistente en el número de Eurodiputados; recogida de las primeras ICE; puesta a disposición por la Comisión respecto a servidores para los casos de dificultades informáticas en los organizadores. Y en ese año llega la primera ICE, de que hablaremos.

2013: Orientaciones y recomendaciones a los EEMM para aplicación de la ICE, Reglamento Delegado 887/2013 con formulario de registro y apoyos.

2014: Primera audiencia pública de una ICE en el PE; nueva modificación del número mínimo de firmas; versión actualizada del formulario de apoyo.

2015: Nueva versión del *software*; informe sobre los tres años del Reglamento; la Presidencia letona organiza una conferencia sobre la ICE; 28/10/15 Resolución PE sobre la ICE.

2016: Guía para la ICE; primera sentencia del Tribunal General sobre una ICE.

2017: Hoja de ruta de la Comisión para una ICE concreta; el Vicepresidente Timmermans anuncia planes de revisar el Reglamento 2011/211; consulta pública propuesta por la Comisión a ese respecto y resultados de la consulta.

---

<sup>28</sup> Vide <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=es>



## V. EXAMEN DEL REGLAMENTO 2019/788, DE 17 DE ABRIL <sup>1</sup>

Recopilando todas las posiciones en aras de la mejor factibilidad de la ICE, planteamos de nuevo temas ya apuntados para traerlos a su estadía actual, la nacida tras la entrada en vigor de dicho Reglamento.

Para mayor comodidad del lector, seguimos en lo posible el orden del articulado del referido Reglamento, sin mengua de seleccionar líneas generales –con las observaciones oportunas– extraíbles de los preceptos más importantes–.

### 1. REQUISITOS <sup>2</sup>

#### 1.1 De contenido en cuanto al ámbito competencial UE

##### 1.1.1 ANTECEDENTES

El Reglamento 2011/211, bajo un epígrafe cuasi-docente «Definiciones», ya exigía en su artículo 2.º que habría de tratarse de «una propuesta adecuada (al) ámbito de (sus) atribuciones (de la) Comisión».

##### 1.1.2 DERECHO VIGENTE

El Reglamento 2019/788 mantiene y refuerza tal contenido *sine qua non*. Así, bajo un rótulo que ofrece menos dudas, «Objeto», habla en su artículo 1.º

---

<sup>1</sup> *Vide* en DOUE L-65/1 de 11 de marzo de 2011.

<sup>2</sup> En este punto, por considerarlo lo más cómodo para el lector, seguimos aproximadamente el orden del articulado del Reglamento mismo.

de una «“Iniciativa ciudadana” (tomada al efecto) de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre las cuestiones que los ciudadanos de la Unión estimen que requieren un acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de los Tratados (...)».

Innova suprimiendo el calificativo «legislativo» que el texto anterior introducía entre «acto» y «jurídico»: mejor técnica dado que los textos a proponer por la Comisión son de variada índole. Y confirma que tales propuestas deben atender a que referido «acto jurídico» quede dentro de la «aplicación de los Tratados», nunca fuera.

Particularmente exigentes de este requisito de connivencia de la propuesta pretendida con el ámbito de los Tratados se muestran el Reglamento anterior y el actual. No en vano éste, en su Argumentario previo alude repetidamente –Considerandos 27 y 28– a Iniciativas «válidas», y tal «validez» en lo atinente al ámbito competencial (después se tratará lo atinente a otros temas de fondo y forma) la desenvuelve el Reglamento en los siguientes artículos:

Artículo 6.º, 3) «La Comisión registrará la iniciativa si: (...) c) ninguna de las partes de la iniciativa queda manifiestamente fuera de marco de las atribuciones de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de los Tratados». (Su antecedente, en el art. 4,2 b) del Reglamento 2011/211).

Y para este supuesto de no admisión, el mismo precepto da –a diferencia de los otros supuestos de que después se hablará– una salida útil al grupo de organizadores de la ICE:

Artículo 6.º, 4) «Cuando (la Comisión) considere que se cumplen los requisitos (...) pero no los establecidos en la letra c) (...) la Comisión deberá, en el plazo de un mes a partir de la presentación de la solicitud, informar al grupo de organizadores de su evaluación y las razones que la justifican. En tal caso, el grupo de organizadores podrá bien modificar la iniciativa para tener en cuenta la evaluación de la Comisión a fin de garantizar su conformidad con el requisito establecido en el apartado 3, párrafo primero, letra c), o bien mantener o retirar la iniciativa inicial. Cuando el grupo de organizadores modifica o mantiene su iniciativa inicial de conformidad con el párrafo segundo del presente apartado, la Comisión: a) registrará la iniciativa si cumple los requisitos establecidos en el apartado 3, párrafo primero, letra c); b) registrará parcialmente la iniciativa si una parte de ella, incluidos sus principales objetivos, no queda manifiestamente fuera del marco de las atribuciones de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico a efectos de la aplicación de los

Tratados; c), en otro caso, denegará el registro de la iniciativa. La Comisión adoptará una decisión sobre la solicitud en el plazo de un mes a partir de la recepción de la información del grupo de organizadores a que se hace referencia en el párrafo segundo del presente apartado».

Artículo 6.º, 5. (...) Cuando la Comisión registre parcialmente una iniciativa, publicará información sobre el alcance del registro de la iniciativa en el registro. En tal caso, el grupo de los organizadores se asegurará de que se informe a los firmantes potenciales del alcance del registro de la iniciativa y del hecho de que únicamente se recogerán declaraciones de apoyo en relación con ese alcance. (...)

Artículo 6.º, 7. «Cuando deniegue el registro de una iniciativa o solo la registre parcialmente (...), la Comisión motivará su decisión e informará al grupo de organizadores. También informará al grupo de organizadores de todos los posibles recursos judiciales y extrajudiciales a su disposición»

Es de reconocer que esta admisión parcial de la ICE, basada en la atención a su vez parcial al «marco de las atribuciones» de dicha Comisión, es una novedad favorable al instituto y, por tanto (dejemos aparte el farrago redaccional, «registre... del registro... en el registro»), digna de encomio.

Pero tanto para la negativa total como para la parcial basadas en la ajениdad respecto de las atribuciones de la propia Comisión –no para las basadas en otros motivos de que después se hablará–, la crítica surge de inmediato: parte y juez en el campo de lo político, que es donde nos encontramos. Vías jurisdiccionales no faltan ni –estaría bueno– pueden faltar, pero duración y costo desaniman a cualquiera. En ese campo estrictamente político, es de recordar que el Considerando 28 del Reglamento nos dice que «la Comisión debe examinar las iniciativas de conformidad con el principio de buena administración»: parecería que en estos casos en que se dilucida si lo pretendido merma o no sus «atribuciones», la Comisión debería abstenerse o pasar la papeleta a otra Institución, el PE quien tiene a su vez «atribuciones» para propuestas de «actos jurídicos de la Unión», más aún si proceden de peticiones ciudadanas (arts. 225 al 227 TFUE).

Recordemos, al respecto, que en el 100% de las regulaciones de las ILP existentes en los Estados miembros, dichas Iniciativas no van a los Gobiernos sino directamente a los Parlamentos de dichos países. Es lo lógico, el órgano representativo acumula conocimiento y pretensiones populares a través de las llamadas «iniciativas», sean o no atendidas. Ciertamente, la Comisión de la UE no es equivalente a un Gobierno, es más que ello. Esto explica en parte el destino directo de las ICE, dicha Comisión, pero para nada justifica que naufraguen en ella.

## 1.2 En cuanto al fondo de la ICE en sí

### 1.2.1 ANTECEDENTES

Recién finita la Convención preparatoria del Proyecto constitucional, e iniciada la elaboración de éste, un cierto número de comentaristas se mostraron –entiendo que con buen sentido– preocupados por los posibles contenidos de las Iniciativas, dados los problemas subyacentes en la UE para los que lamentablemente hay respuestas discriminatorias, egoeurocéntricas, incluso xenófobas.

Nos hemos de felicitar, pues, de que el Reglamento de 2011 se expresase literalmente en su artículo 4.º, apartado 2, en los siguientes términos: «En el plazo (...) la Comisión registrará sin demora la iniciativa propuesta (...), siempre que se cumplan las condiciones siguientes: (...) d) (...) no sea manifiestamente contraria a los valores de la Unión establecidos en el articulado 2 del TUE». Si recordamos el artículo 2 TUE, «respeto de la dignidad humana (...) y respeto de los derechos humanos, incluidos los (...) de las personas pertenecientes a las minorías (...) no discriminación, tolerancia, (...) igualdad entre mujeres y hombres», sabemos muy bien que esas iniciativas perversas quedarían excluidas.

Y hubo otra cautela en el artículo 4.3.e), a cuyo tenor tampoco se registrará la «iniciativa propuesta (que) sea manifiestamente abusiva, frívola o temeraria».

### 1.2.2 DERECHO VIGENTE

El Reglamento 2019/788 dice en su artículo 6.º, apartado 3:»La Comisión registrará la iniciativa si: (...) d) la iniciativa no es manifiestamente abusiva, frívola o vejatoria; e) la iniciativa no es manifiestamente contraria a los valores de la Unión según se establecen en el artículo 2 del TUE y a los derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea».

Como se ve, se mantienen los criterios del Reglamento anterior con dos particularidades: la 1.ª, aludir no solo al artículo 2.º TUE sino también a la Carta en lo relativo a los textos comprensivos de los valores y derechos fundamentales de la UE (ampliación inexcusable); la 2.ª, haber sustituido el adjetivo «temeraria» por el de «vejatoria»: ¿Qué significación tiene ello? Creemos que ninguna, y de haberla sería de signo favorable a la Iniciativa puesto que el re-

proche actual se dedica a una intención peor y menos frecuente que el del texto anterior.

Y como se ve, para las iniciativas que adolezcan de tales vicios no cabe –como sí cabe para las parcialmente incongruentes– la aceptación y consiguiente registro parcial: ello es justo, lo «abusivo, frívolo o vejatorio», así como lo contrario al artículo 2 TUE y a la Carta, no merecen sino el rechazo *ab initio*. Tampoco sería propio el endosárselo a otra Institución. Aparte del muy difícil apoyo de un millón de ciudadanos firmantes y del previo Visto Bueno por el grupo de organizadores –precisos ambos requisitos– para una propuesta burlesca o exótica, sí debemos admitir que las puede haber improcedentes por otros motivos. Ahí entran en litigio los calificativos de «abusiva», y «vejatoria». ¿Lo son las llamadas «populistas» tan execrables hoy? Es, ciertamente, imprescindible el filtro de la Comisión, siempre que esta se muestre equitativa, rigurosa en cuanto a la defensa de los valores de la Unión, pero a su vez propicia a un mecanismo participativo como es la ICE, costoso para los implicados en él, y en general favorable al fomento de una conciencia colectiva. El principio de «Proporcionalidad» que, a tenor del artículo 5.4 TUE, debe inspirar la acción comunitaria, es también el precedente para esta materia.

En muchas legislaciones sobre ILP se exige expresamente la unidad temática. Nada dicen uno y otro sucesivos Reglamentos sobre ICE, pero, con el Prof. Cuesta López<sup>3</sup> entendemos que la variedad de temas en una sola iniciativa podría, de una parte, confundir a los potenciales signatarios, y de otra favorecer la formación de «coaliciones transversales de organizaciones de la sociedad civil» propensas –a nuestro entender– a un confusionismo capaz de reducir la conciencia del tema en el firmante y, por tanto, la validez de su apoyo. No en vano más arriba, al indicar las características de toda ILP, también toda ICE, habíamos señalado como una de las más dignas de aplauso el ser «monográfica».

Discrepamos, sin embargo, de dicho autor cuando defiende una relación de materias no incluíbles en ICE, tal como hace la Ley española al excluir entre otras las materias presupuestarias. Creemos que toda relación excluyente es peligrosa por el riesgo de quedarse corta o, con el tiempo, hacerse excesiva, y que en la ICE, las exigencias del artículo 6.º, apd.º 3, letras c), d) y e) del Reglamento 2019/788 son suficientes para que los que llamaríamos «asalto a mano armada» o « tiro por la espalda » sean inmediata y plenamente rechazados. A esta garantías cabe añadir las ofrecidas por el dicho Reglamento en su artículo 5.º apartados 5 y 6, (a su vez trasunto de los arts. 13 y 14 del Regla-

---

<sup>3</sup> Vide CUESTA LÓPEZ, en *Cahiers de recherche politique de Bruges* N.º 24/February, 2011.

mento 2011/211) cuando responsabiliza a los miembros del grupo de organizadores de los «posibles daños y (añadido 2019) perjuicios causados en la organización de una iniciativa en virtud del Derecho nacional aplicable»; eso sí (otra justa innovación del Reglamento 788) «por actos ilegales cometidos deliberadamente o con negligencia grave». Y además prevé sanciones «efectivas, proporcionales y disuasorias» a los organizadores responsables de «toda infracción del presente Reglamento» a más de «a) declaraciones falsas» y «b) utilización fraudulenta de datos».

Congruente con todo ello, el artículo 14 exige que la Iniciativa sea «válida» para transmitirla a dicho «Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y a los Parlamentos Nacionales».

Por supuesto que para las «válidas», el derrotero es esperanzador: surge la conocida «audiencia pública» en la sede del PE, y es de reconocer que si las Iniciativas crecen en número, la «validación» se hace más abierta y –si los mecanismos parlamentarios funcionan con agilidad– tenemos «participación» a lo largo, ancho y a fondo. No en vano se da «la oportunidad de asistir a la audiencia al Consejo a las demás Instituciones y órganos consultivos de la Unión, a los Parlamentos Nacionales y a la sociedad civil» (art. 14.2, párrafo 4.º del Reglamento).

Es un tanto ambigua la referencia a la sociedad civil. Su concreción debería estar en la figura del «ponente civil» o «Diputado-plus» que no solamente en la legislación española autonómica sino en la de otros Estados miembros ha mostrado su procedencia y eficacia: es una persona seleccionada por el grupo de organizadores de la ICE y que, por tanto, conoce exactamente las razones y los objetivos de la ICE, hasta donde se puede llegar y hasta donde no, supuesto este último también digno de consideración para el caso de que la puesta en marcha de las medidas legislativas desfigurasen notablemente aquellos objetivos.

### 1.3 Edad mínima

#### 1.3.1 ANTECEDENTES

El Reglamento 2011/211 decía en su artículo 3.4 que «para poder apoyar una iniciativa ciudadana propuesta, los firmantes deben ser ciudadanos de la Unión y tener edad suficiente para votar en las elecciones al Parlamento Europeo».

Pero aquí chocábamos con uno de los más graves defectos con que funciona todavía el sistema de participación y consiguiente capacidad de decisión en la Unión Europea. Es sabido que tanto para el sufragio pasivo (elegibilidad) como para el sufragio activo (ser elector), hay diferencias entre los Estados miembros para elecciones al Parlamento Europeo.

*Grave irregularidad.*

Si nos remitimos al sufragio activo, parece mentira que no se haya conseguido homogeneizar la edad, prepondera la cifra de los 18 años, pero algún Estado lo adelanta a los 16 años de edad. El PE, al discutirse en 2009 el tema ICE y a pesar de la propuesta de la Eurodiputada Ponente Diana Wallis en pro de la generalización de los dieciséis años, ante la controversia que de ello se derivaría para cuestiones anejas en el sistema electoral uniforme, decidió en el Pleno mantener el *statu quo*: la Resolución, al acatar la situación, permitió que firmasen ICE's todos los mayores de dieciocho años en 27 países y pudieran hacerlo los mayores de dieciséis en Austria.

El autor de estas líneas sugirió<sup>4</sup> que el contenido de una de las eventuales «Iniciativas europeas», fuese precisamente la de rebajar, tanto para este tipo de participación, como para las elecciones europeas mismas, a los dieciséis años. La madurez de nuestros jóvenes de uno y otro sexo a esa edad está suficientemente acreditada y está admitida para otras decisiones en casi todas las legislaciones de los Estados Miembros<sup>5</sup>.

### 1.3.2 DERECHO VIGENTE

Después de varias opiniones y vicisitudes, el Reglamento 788 ha optado por la –a mi entender– menos mala solución. Transcribo el precepto:

«Artículo 2. Derecho a apoyar una iniciativa ciudadana europea.

1. Todo ciudadano de la Unión que tenga edad suficiente para poder votar en las elecciones al Parlamento Europeo tendrá derecho a apoyar una iniciativa firmando una declaración de apoyo con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento.

<sup>4</sup> Vide Actas CFEME, sesión en Málaga, «Jornadas cívicas Europeas», publicaciones de la Diputación Provincial fecha 2009.

<sup>5</sup> Vide, en este mismo sentido, las OSL «Initiative & Referendum Institute Europe (IRI)» y «Democracy Internacional», citados por Duna D. Stall, en *Bilan de l'Initiative citoyenne européenne*, www.europarl/LDM-BRI3060.

## ■ LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y CONCEPTUAL

Los Estados miembros podrán fijar la edad mínima para poder apoyar una iniciativa en los 16 años, de conformidad con su Derecho nacional, y, en tal caso, informarán de ello a la Comisión».

2. De conformidad con el Derecho aplicable, los Estados miembros y la Comisión velarán por que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho a apoyar iniciativas y puedan acceder a todas las fuentes de información pertinentes sobre las iniciativas en igualdad de condiciones con otros ciudadanos.»

(Entiendo que este apartado 2 contiene una elogiada innovación.)

### 1.4 Requisitos en cuanto al número mínimo de Estados de procedencia, de firmas y de firmas por cada Estado

(Damos este titular conjunto dado que toda esta materia está entrelazada. Y le dedicaremos mucho más espacio por su carácter –a nuestro ver– polémico, en el que no nos recataremos de expresar nuestra disconformidad con la legislación vigente en todo su recorrido histórico.)

Transcribo:

«Artículo 3. Número de firmantes requerido.

1. Una iniciativa será válida si: a) ha recibido el apoyo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión de conformidad con el artículo 2, apartado 1, párrafo primero, (en lo sucesivo, «firmantes») procedentes de al menos una cuarta parte de los Estados miembros, y b) en al menos una cuarta parte de los Estados miembros, el número de firmantes es al menos igual al número mínimo establecido en el anexo I, correspondiente al número de diputados al Parlamento Europeo elegidos en cada Estado miembro, multiplicado por el número total de diputados al Parlamento Europeo en el momento del registro de la iniciativa. 2. A efectos del apartado 1, los firmantes serán contabilizados en el Estado miembro del que sean nacionales, independientemente del lugar en el que hayan firmado la declaración de apoyo.»

#### 1.4.1 NÚMERO MÍNIMO DE FIRMAS

##### 1.4.1.1 *Antecedentes*

De conformidad con el artículo 11.4) TUE, los Reglamentos 2011/211 en su artículo 2.1) y el vigente 2019/788 en su artículo 3.1.a) han mantenido el mínimo de un millón de firmantes. El vigente en los términos arriba transcri-



tos. Se plantea el problema de la acreditación de tales firmas, lo que se resuelve mediante los documentos identificativos correspondientes según lo controles que se dirán. Procede recordar que la campaña en 2010 iniciada por algunas Organizaciones Ciudadanas en contra del uso del documento de identidad a esos efectos, fue desechada por los redactores del citado Reglamento de 2011 basándose en el dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos (ECPS por sus siglas en inglés), según el cual el número de una *ID card* no es un dato sensible, ello sin perjuicio de las garantías de Privacidad a que nos referiremos<sup>6</sup>. Y, a su vez, ello sin perjuicio de los ocho Estados miembros que no requieren DNI, para los que se establecen otros medios de identificación.

#### 1.4.1.2 *Derecho vigente*

En cuanto a este tema identificativo, el Reglamento 2019/788 hace constar en su Considerando 12 que «si bien es cierto que los datos personales (...) pueden incluir datos de carácter sensible, debido a la naturaleza de la ICE como instrumento de democracia participativa está justificado exigir el suministro de datos personales para apoyar una iniciativa y tratar tales datos en la medida en que resulte necesario para que las declaraciones de apoyo puedan modificarse de conformidad con el Derecho y las prácticas nacionales». Y en cuanto al número de firmantes en sí, reiteramos el texto reglamentario: «(...) será válida si: a) ha recibido el apoyo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión (...)». Ello se verifica mediante el Anexo III, comprensivo del formulario de declaración de apoyo, donde figuran esos datos personales: nombre y apellidos, domicilio, fecha de nacimiento y fecha y original de la firma. Y el artículo 19 hace responsables del tratamiento de esos datos –también del ineludible correo electrónico– al grupo de organizadores en los términos de otro Reglamento, el 2016/679.

### 1.4.2 NÚMERO MÍNIMO DE ESTADOS DE QUE HAN DE PROCEDER LAS FIRMAS DE APOYO

#### 1.4.2.1 *Antecedentes*

Recordemos del TUE el artículo 11, apartado 4, y del TFUE el artículo 24 primer párrafo, ya examinados: a señalar que el TUE hablaba de «número sig-

---

<sup>6</sup> *Vide* ECAS, recortes de prensa británica 4 de octubre de 2010.

nificativo de Estados miembros» y que el TFUE instaba a que la prevista reglamentación de la ICE se pronunciase sobre dicho tema.

Hay que coincidir con el punto de vista, mantenido por el Libro Verde del año 2009 y adoptado por la mayor parte de las Organizaciones consultadas, de que siempre es mejor acudir a una proporción de Estados que a un número fijo de los mismos. El «número significativo» del artículo 11.4 TUE puede interpretarse en uno y otro sentido. Pero dado que el número fijo puede quedarse tanto corto como largo, ya que la actual conformación de la UE no es definitiva –tenemos el *Brexit* pero también se prevén futuras incorporaciones–, por todo ello, parece ser preferible la fracción proporcional.

Parecía desorbitado el Tercio propugnado por el Libro Verde y la Propuesta de la Comisión, lo que al promulgarse el Reglamento 2011/211 significaba exactamente nueve Estados. Y el inmediato ingreso de Croacia llevaba –calculando por debajo, según impone toda la doctrina sobre requisitos– a mantener la cifra de nueve Estados miembros. Las Comisiones de Asuntos Institucionales y de Peticiones del PE rebajaron el índice hasta un quinto, pero posteriormente se adhirieron a una Propuesta *in voce* en el Pleno favorable a un cuarto. Con buen criterio, un Considerando de la Resolución del PE aduce que si el artículo 11.4) TUE adopta el concepto de «número significativo de Estados miembros» para garantizar la existencia de un interés común europeo, esa proporción de un cuarto de Estados miembros debería considerarse «incontrovertible»<sup>7</sup>.

Esa misma proporción es la que propusieron el CESE en su Dictamen y, según se ha dicho, la mayoría de las OSLs consultadas.

Así pues, el Reglamento 2011/211 acabó estableciendo la cuarta parte en su artículo 2.1) (Definiciones), «siempre y cuando (los firmantes) y procedan de, por lo menos, un cuarto de los Estados miembros» y en su artículo 7, apartados 1) y 2), a cuyo respectivo tenor, «Los firmantes de una iniciativa ciudadana habrán de proceder de, al menos, un cuarto de los Estados Miembros» y «En un cuarto, como mínimo, de los Estados miembros (...)».

#### 1.4.2.2 *Derecho vigente*

Como hemos visto, así lo mantiene el Reglamento 2019/788 en su artículo 3.1 a) que, aun a pecar como reiterativos, transcribimos: «1. Una iniciativa será válida si: a) ha recibido el apoyo de al menos un millón de ciudadanos

---

<sup>7</sup> Resolución de 7 de mayo de 2009, Considerando L

de la Unión de conformidad con el artículo 2, apartado 1, párrafo primero, (en lo sucesivo, «firmantes») procedentes de al menos una cuarta parte de los Estados miembros, y (...)).

Lo que hoy por hoy significa la exigencia de ciudadanos con nacionalidad de al menos siete Estados: culminado el *Brexit* se mantendrá el número (y con ello evitar decimales, siete está más próximo que seis); y tendrán que producirse más ampliaciones que las previstas para que suba ese número absoluto.

### 1.4.3 NÚMERO DE FIRMAS POR ESTADO

#### 1.4.3.1 *Antecedentes*

1. El Tratado de Roma II, artículo I-47, apd.º 4 eludía significativamente la cuestión. El mismo criterio siguieron los 11 TUE y 24 TFUE.

2. El Parlamento europeo, en su citada Resolución de 7 de mayo de 2009, cifró en una cuarta parte de los Estados miembros aquellos de que deberían proceder las firmas; y en cuanto al espinoso tema del reparto de firmas entre Estados, fue prudente ya que en su Considerando «M» se limitaba a vincularlo «a un número mínimo de manifestaciones de apoyo procedente de cada uno de los Estados miembros interesados»; y el «N» –iniciando la tan discutible conexión entre proporción «millón/población UE» y reparto interestatal– resolvió que «cabe deducir que la relación 1/500 de la población (el lector: ¿cual, eurocomunitaria, por Estado?), puede considerarse representativa». Eso sí, en su Anexo «Recomendaciones» Apartado 2.º se manifestaba en favor de «1/5 de la población de cada uno de los Estados miembros interesados en respaldar la iniciativa».

3. El Libro Verde de la Comisión de 11/XI/ 2009<sup>8</sup> decía que «la referencia a un «número significativo de Estados miembros» se introdujo a fin de garantizar la dimensión genuinamente europea de la iniciativa ciudadana, (por lo que) 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.»

---

<sup>8</sup> Vide COM (2009) 622 final.

4. El Comité Económico Social se adhirió al «sistema propuesto para determinar el número mínimo de firmas y su enfoque proporcional decreciente»<sup>9</sup>

5. El Reglamento 2011/211 aseveraba en el Considerando 6 que «para garantizar que los requisitos son similares para todos los ciudadanos que apoyen una iniciativa ciudadana, el número mínimo debe ser proporcionalmente decreciente. Por motivos de claridad, se debe fijar dicho número mínimo correspondiente a cada Estado miembro en un Anexo del presente Reglamento. El número mínimo de firmantes requerido en cada Estado miembro debe corresponder al número de diputados al Parlamento Europeo elegido en cada Estado miembro multiplicado por 750. Deben otorgarse a la Comisión poderes para modificar tal anexo de modo que se refleje cualquier modificación relativa a la composición del Parlamento Europeo».

Consecuentemente, su artículo 7, apartado 2), estableció: «En un cuarto, como mínimo, de los Estados miembros, los firmantes deberán representar, al menos, el número mínimo de ciudadanos fijado en el anexo I) en el momento del registro de la iniciativa ciudadana propuesta. Dicho número mínimo corresponderá al número de Diputados al Parlamento Europeo elegido en cada Estado miembro y multiplicado por 750».

Y el Anexo I, llevaba como subtítulo la frase: «Número mínimo de firmas por Estado miembro» y contenía el cuadro que recogemos, no obstante las dudas acerca del criterio seguido para su ordenación:

Austria . . . . .	12 750
Bélgica . . . . .	16 500
Bulgaria . . . . .	12 750
Chipre . . . . .	4 500
Croacia . . . . .	–
República Checa . . . . .	16 500
Dinamarca . . . . .	9 750
Estonia . . . . .	4 500
Finlandia . . . . .	9 750
Francia . . . . .	54 000
Alemania . . . . .	74 250
Grecia . . . . .	16 500
Hungría . . . . .	16 500

<sup>9</sup> Vide [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv: OJ\\_C\\_.2011.044.01.0182.01.SPA&toc=OJ:C:2011:044:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ_C_.2011.044.01.0182.01.SPA&toc=OJ:C:2011:044:TOC)

Irlanda . . . . .	9 000
Italia . . . . .	54 000
Letonia . . . . .	6 750
Lituania . . . . .	9 000
Luxemburgo . . . . .	4 500
Malta . . . . .	1 750
Países Bajos . . . . .	18 750
Polonia . . . . .	37 500
Portugal . . . . .	16 500
Rumanía . . . . .	24 750
Eslovaquia . . . . .	9 750
Eslovenia . . . . .	5 250
España . . . . .	37 500
Suecia . . . . .	13 500
Reino Unido . . . . .	54 000

Este fue el último cuadro de cupo correspondiente al número de firmas por Estado, que se anexionó al Reglamento 2011/211.

#### 1.4.3.2 *Derecho vigente*

El Reglamento 2019/788 cambia el texto en su artículo 3.1, a cuyo tenor «Una iniciativa será válida si: (...) b) en al menos una cuarta parte de los Estados miembros, el número de firmantes es al menos igual al número mínimo establecido en el anexo I, correspondiente al número de diputados al Parlamento Europeo elegidos en cada Estado miembro, multiplicado por el número total de diputados al Parlamento Europeo en el momento del registro de la iniciativa».

Añadiendo: «Artículo 3.2. A efectos del apartado 1, los firmantes serán contabilizados en el Estado miembro del que sean nacionales, independientemente del lugar en el que hayan firmado la declaración de apoyo.»

(Como anticipo a nuestros comentarios, hay que hacer constar que dentro de lo excesivamente restringido de esta regulación, este punto 3.2 introducido en el actual Reglamento significa una mínima y elogiada apertura, atenta a la libre residencia dado que hay que situarse bajo el inmovible *statu quo* de la nacionalidad).

Dada la alusión –obligada– al Anexo I, pasamos a reproducirlo, habida cuenta de que el Comité redactor contrastaría con exactitud los cambios demo-

gráficos causantes de las variaciones respecto al Anexo de 2011. Así pues, véase el Anexo, del que por cierto cabe extrañarse el orden de países, ni alfabético en lenguas habituales como la inglesa y la francesa, ni el de la traducción al castellano, ni por fecha de incorporación a la UE; tampoco de más a menos o menos a más en cuanto a las cifras.

### NÚMERO MÍNIMO DE FIRMANTES POR ESTADO MIEMBRO

Bélgica . . . . .	15 771
Bulgaria . . . . .	12 767
Chequia . . . . .	15 771
Dinamarca . . . . .	9 763
Alemania . . . . .	72 096
Estonia . . . . .	4 506
Irlanda . . . . .	8 261
Grecia . . . . .	15 771
España . . . . .	40 554
Francia . . . . .	55 574
Croacia . . . . .	8 261
Italia . . . . .	54 823
Chipre . . . . .	4 506
Letonia . . . . .	6 008
Lituania . . . . .	8 261
Luxemburgo . . . . .	4 506
Hungría . . . . .	15 771
Malta . . . . .	4 506
Países Bajos . . . . .	19 526
Austria . . . . .	13 518
Polonia . . . . .	38 301
Portugal . . . . .	15 771
Rumanía . . . . .	24 032
Eslovenia . . . . .	6 008
Eslovaquia . . . . .	9 763
Finlandia . . . . .	9 763
Suecia . . . . .	15 020
Reino Unido . . . . .	54 823

Para un examen consciente del cuadro, baste retirar la alusión a Reino Unido, y considerar como mero pasado la aportación de firmas exigidas anterior a la fecha del cese de miembros británicos en el Parlamento Europeo –en cuanto el cómputo giraba en la «proporcionalidad decreciente del número total–, todo ello, por supuesto, sin efecto retroactivo para las ICE en marcha anteriores al *brexít*.

Mientras que otro comentario –éste de futuro– giraría en torno de la evolución demográfica de los referidos países, no solo en cuanto a la cuantía de firmantes, sino a la situación –expresa en un cuadro comparativo por países– de la pirámide de edades, ello en relación al dato de la exigencia de una edad mínima para firmar.

### 1.4.3.3 *Crítica*

Pero lo más importante y a discutir es la procedencia y, más a fondo, la legitimidad del sistema adoptado para los respectivos mínimos de firmas.

No obstante su aceptación por Instituciones y Estados miembros, algunas OSLs y parte de la doctrina han criticado esta disposición, utilizando al efecto argumentos de oportunidad política y aplicabilidad.

Nosotros creemos que cabe una crítica de fondo, de orden tanto jurídico cómo político.

Recordemos que fue la Comisión en su Libro Verde la que originó dicha disposición, quizá producto de reticencias ante la novedad a afrontar y mediante un cierto cálculo que –consideramos– no venía del todo al caso. Y que para ello partió de la base de que el 1.000.000 de firmas representa aproximadamente un 0,2% del conjunto de la población de la Unión (entonces, según datos fiables<sup>10</sup>, compuesta de 502.090.235 habitantes), por lo que cabía proyectar tal porcentaje sobre la población de cada uno de los Estados miembros.

Ese es el resorte mental originario, justificado en parte por el rechazo a toda hipótesis de Estados prepotentes y Estados débiles (hipótesis no muy convincente, los poderes estatales aquí no cuentan para nada, estamos hablando de iniciativas de y por ciudadanos).

Algunos interlocutores, entre ellos el Movimiento Europeo Internacional<sup>11</sup> parecieron aceptar en principio tal mecanismo, si bien lo matizaron al

---

<sup>10</sup> Vide EUSTAT, localizable en [https://www.eustat.eus/elementos/ele0009900/poblacion-en-la-ue-27-desde-2020-n-de-habitantes/tbl0009913\\_c.html](https://www.eustat.eus/elementos/ele0009900/poblacion-en-la-ue-27-desde-2020-n-de-habitantes/tbl0009913_c.html).

<sup>11</sup> Vide *Comunicación* de 18 de junio de 2010 en <http://www.communicate-europe.co.uk/index.php?id=6811&tk-ttn>.

recomendar el uso de una escala descendente según los Estados hasta un límite mínimo del 0,08%, tomado de la legislación italiana al respecto. Lo ejemplarizó con el dato de que en Alemania se exigirían 65.000 firmas, en Bélgica 8.000, en Malta 328, etc.

Pero para evitar esos hipotéticos desequilibrios, así como el de la rigidez que daría la exactitud matemática proporcional del 0,2%, se acude al recurso de la «proporcionalidad decreciente» que se impuso y se mantiene –por razones de equidad en este supuesto concreto– en la distribución de escaños por Estados en el PE:

«El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis diputados».

(TUE, art. 14, apdo. 2, trasunto cabal del art. 120. 2 del Proyecto de Constitución Europea<sup>12</sup>).

Parece, pues, que el anexo I al artículo 7.2 del Reglamento 2011/211 y hoy al artículo 3.º, 1, b) del Reglamento 2019/788 recogen a pies juntillas tal matización.

De aquí que, como método más fácil, se haya optado por multiplicar el número de Diputados en cada Estado en el PE por la cifra de 750 (máxima de escaños, según el art. 14 TUE).

Pero aun así parece discutible tal redistribución de firmas.

En primer lugar, la asimilación a la proporcionalidad del número de Eurodiputados, aun decreciente, es inadecuada. En el PE se trata de representación según la población de los Estados, *ergo* el factor «Estado» cuenta: «circunscripción nacional». No cabe prescindir del Estado miembro. Mientras que en la ICE se trata de una relación directa entre el ciudadano (autor), al destinatario, las Instituciones.

En segundo lugar, es injusto porque resta firmantes. Si en España nos faltan 1.000 para los 40.554, ¿no podríamos suplirlo con los 1.000 sobrantes de Francia o Malta? Y si hay Estados miembros por encima de dichos siete, pero que no cuentan porque no llegan al mínimo establecido en el cuadro, ¿esas firmas mueren, no van a poder agregarse a otras no menos válidas?

En tercer y más decisivo lugar, no se debe olvidar que, desde el Tratado de Maastricht y hoy según los artículos 9 del TUE y 20 y siguientes del TFUE, ambos en vigor, existe una «ciudadanía de la Unión».

---

<sup>12</sup> Vide comentario en BRU PURÓN & *allia*, *op.cit.* 2005, págs. 1.618 y sgtes.



Esto significa que la misma es computable en su conjunto, en lo que afecte a competencias de la UE no hay por qué fraccionarla entre las poblaciones de los Estados miembros. Y si en su artículo 9 el TUE introduce «el principio de igualdad de sus ciudadanos»; y en el 10, 3) mantiene la feliz idea de convocar a los ciudadanos de la Unión para que éstos puedan ejercitar el «derecho a participar» en sus mecanismos decisorios (p. ej., mediante un sufragio indistinto al PE, en un futuro próximo a listas transnacionales), y ha de velar por ello... esto significa que ahí radica un elemento básico en el entramado actual y desarrollo de «la vida democrática de la Unión». Parece evidente, que esa «vida» incluiría también normas congruentes en el texto del TUE, o sea en el apartado 4 de su artículo 11. Consecuentemente, las Instituciones de la Unión están obligadas a, no solo recabar, también hacer efectiva la capacidad participativa de sus ciudadanos. Y la van a dar o no curso (eso es otra cuestión), pero la capacidad en sí no puede ser negada.

Y si esa capacidad corresponde a los ciudadanos de la Unión en cuanto tales, de ello se deduce que el porcentaje debería remitirse a la totalidad de la ciudadanía europea, no repercutirlo sobre uno y otro de los Estados miembros. La consideración relativa al peso de éstos ya viene dada por la alusión al «número significativo» de que habla el TUE y confirma el artículo 3. 1. a) del Reglamento al exigir que procedan apoyos de, al menos, una cuarta parte de la suma de dichos Estados.

Y un argumento más: que falte –pongo un ejemplo– un ciudadano de Malta (país pequeño) o de Alemania (país grande) en la lista de firmantes, no es excusa para desatender al más de millón de ciudadanos europeos que tienen un objetivo común y lo quieren proponer. (El argumento del Libro Verde de la Comisión, según el cual sería contrario al espíritu del Tratado un gran número de firmas en un EM y simbólico en otro, no es convincente: un millón es de por sí cifra creíble).

Eso en cuanto a la entraña del proyecto en el artículo 11.4) TUE. Pero si acudimos a la interpretación histórica y gramatical del mismo, el hecho de que al redactarlo, junto a la expresión «número significativo de Estados» no se añadiese inmediatamente «según su población» u otra expresión análoga, es un dato –valga la redundancia– muy significativo. Difícil sería que al legislador se le escapase, de haberla tenido, la intención de distribuir esa cifra tan limpia y tan concreta del millón, máxime cuando dice «de ciudadanos de la Unión» y máxime cuando mantiene en el TFUE (art. 20) tal ciudadanía.

Otro argumento jurídico radica en la norma relativa al «número significativo de Estados»: esto es una restricción, y como toda restricción –según las

reglas de hermenéutica jurídica *favorabilia amplianda odiosa restringenda*<sup>13</sup>— no puede interpretarse extensivamente, en el sentido de que, en cada Estado, fuese a su vez proporcional a su población la cifra de firmas que habrían de obtenerse.

Y por último, el artículo 24 TFUE, que especifica la doctrina del artículo 11 TUE, ordena —cómo era lógico y previsible— que la regulación de la ICE establezca de antemano «el número mínimo de Estados de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten»: difícil es aceptar que al legislador se le escapase aquí también alusión alguna a la proporción de dichos ciudadanos dentro de cada Estado. ¡Con lo fácil que habría sido para los artículos 11.4 TUE y 24 TFUE haber dicho «un número mínimo de nacionales correspondientes al mínimo exigido de Estados miembros» y no «un número significativo de Estados» o «un número mínimo de Estados Miembros»!

Tengamos en cuenta que la Exposición de motivos del Reglamento 2011/211 simplemente dejaba sentado en su Considerando 6 que el sistema de exigencia de firmas por Estado se basaría en «la proporcionalidad decreciente (que) debe corresponder al número de Diputados al Parlamento Europeo elegido en cada Estado miembro multiplicado por 750», y su decisión de llegar a respectivas cifras durante la operación multiplicadora indicada «por motivos de claridad». Pero en modo alguno justificaba tal sistema.

Es decir, el Reglamento de 2011 optaba por el sistema de la «proporcionalidad decreciente» utilizada —añado yo, con justicia— para la asignación de escaños parlamentarios a cada país, en base al criterio «favorezcamos a los pequeños». Y añadía que, por motivos de claridad, debería fijarse ese número mínimo, relacionándolo con los escaños y por tanto mediante la simple operación matemática de multiplicar el resultante de la proporción poblacional 0,2% por la cifra de (entonces) 750, tras el *brexít* la de 705. Añadía unos poderes a la Comisión para poner al día tales cifras según la composición del PE.

Insisto: intenciones pero no justificaciones.

Mientras que el vigente Reglamento 2019/788 en su Considerando 10 da una cierta justificación a dicho sistema; nos habla de «garantizar que las iniciativas sean representativas y que las condiciones para que los ciudadanos las apoyen sean similares (y por ello), es preciso también establecer el número de firmantes procedentes de cada uno de esos Estados miembros»; y en un tono más prescriptivo que el texto legal precedente, dice: «Este número mínimo de firmantes requerido en cada Estado miembro debe ser decrecientemente pro-

---

<sup>13</sup> *Vide*, entre otros, CAPITANT, H., 1898, París; CASTÁN TOBEÑAS y DE LOS MOZOS, 1984, tomo 1, volumen 1, pág. 561.

porcional y corresponder al número de Diputados al Parlamento Europeo elegidos en cada Estado miembro, multiplicado por el número total de Diputados al Parlamento Europeo». (Como se ve, el tono es más enérgico, eso sí, sin mengua de la cansina redacción reiterativa).

Surge una pregunta: ¿son más «similares» las condiciones de los ciudadanos europeos por el hecho de encajarlos en su respectivo país al efecto de computar el número suficiente de los mismos para proponer algo que atañe a toda la ciudadanía de nuestra Unión?

Y si es cierto que la consulta pública tras el Libro Verde de 17 de noviembre de 2009 arrojó una respuesta casi unánime –pero pienso que un tanto mecánica– en favor de establecer el famoso número mínimo de firmas por Estado, no se han prodigado las justificaciones doctrinales al sistema.

Veamos uno de esos escasos argumentos.

Nos lo da el Profesor Bilbao Ubillos en su notable trabajo sobre el tema ICE<sup>14</sup>: «Fijar un mismo porcentaje para todos los Estados miembros no resulta equitativo, porque es más fácil conseguir la cifra de 1.000 ciudadanos en Luxemburgo (el 0,2 de su población) que el de 160.000 en Alemania, y, en general, es más fácil alcanzar los umbrales exigidos en un país pequeño que en uno grande», añadiendo que «el múltiplo escogido es 750<sup>15</sup> con el fin de atender, por un lado, las demandas formuladas por numerosos actores interesados en fijar un umbral inferior al 0,2% de la población y tener en cuenta, por otro, la inquietud expresada ante un umbral demasiado bajo para los Estados miembros pequeños. En efecto, al utilizar un factor multiplicador de 750<sup>16</sup>, el umbral para más de la mitad de los Estados miembros será inferior o netamente inferior al 0,2% de la población, mientras que para los Estados más pequeños será más elevado. Con este sistema, el porcentaje mínimo de firmantes (la proporción respecto de la población total) será más bajo para los grandes países y más elevado para los pequeños».

También Aloisio, Padoa-Schioppa y colaboradores argumentan que «un mismo porcentaje para todos los Estados miembros no es equitativo (...) el criterio de elevar el número de firmas requeridas en los Estados de pocos habitantes y rebajar el número en los de mayor población hace que el reparto de la adhesiones entre varios países contribuyan a alcanzar el umbral justo de Estados»<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Vide BILBAO UBILLOS, J. M.<sup>a</sup>, Cuadernos Europeos de Deusto, n.º 46, 2012, págs. 62 y sgte.

<sup>15</sup> (Nota propia): Por consecuencia del *Brexit*, 705.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> Vide ALOISIO&allia, *op. cit.*, pag. 132.

Aparte lo indemostrado de «menor población, mayor voluntad de participación» (¿no será al contrario, más medios, más ONGs, más personal disponible?), es que la argumentación cae por su base: la proporcionalidad decreciente para el PE se establece para favorecer a los pequeños Estados, dotándoles de más escaños que los correspondientes, es decir, de más representación que la impuesta por la aritmética poblacional.

Mientras que en el número de firmas por Estado exigibles se trata de eso, de una exigencia. Y una exigencia de alcance de unos mínimos –de un «umbral» se dice ahora– de índole negativa: por debajo de las firmas exigidas en el baremo asignado al Estado, las emitidas en el mismo van directamente a la papelera, y por si fuera poco, ese Estado deja de contar. El castigo es crecientemente proporcional, la matemática va a la contra, hacen falta más firmas que las correspondientes a su población. Con la derivación de dicho castigo a la ICE en sí, expuesta a naufragar si no obtiene en cada uno de los al menos Siete, la cifra asignada al mismo.

Y, que se sepa, sin fácil trasvase, lo que sería justo y constructivo.

Dice, a este respecto, Bilbao Ubillos<sup>18</sup> que «en cualquier caso, si las declaraciones de apoyo recogidas en un Estado miembro no alcanzasen el umbral mínimo, tales declaraciones se añadirían, por supuesto, al número total de firmas, pero los Estados en cuestión no se contabilizarán para sumar la cuarta parte de cada uno». Totalmente de acuerdo con esta propuesta del Profesor Bilbao, aunque lamentablemente carece de base legal explícita de efecto automático: ninguno de los dos sucesivos Reglamentos, ni los Anexos respectivos, adoptan expresamente el deseo de Ubillos en pro de una justicia de cómputo que mitigaría lo que –sin concesiones a la cortesía– considero yo un auténtico disparate. (Sí, a través del mecanismo delegatorio de que después hablaré)

El realismo político aconseja hoy desistir de una derogación total e inmediata del requisito de mínimo de firmas por Estado miembro. Son muchas las disposiciones de Derecho Derivado que la introdujeron y aplican; y son varias las ICE hasta hoy articuladas que –como veremos– se han atendido a él, eso sí, con más o menos triquiñuelas (intercambio de firmantes, etc.)

Cabe, sí, amoldarlo a toda posición favorable a la mayor difusión de ICE solventes. Para ello, parece justa la recomendación del *Permanent Forum of Civil Society*<sup>19</sup> en el sentido –a que he aludido antes– de que se permita que el

---

<sup>18</sup> *Op. cit.*, pág. 63, nota 29.

<sup>19</sup> *Vide «Communication of Affairs Constitutionels Commission (AFCO)», date 13th September 2010* en [https://europa.eu/citizens-initiative/conference-european-citizens-initiative-20-design-engage-impact\\_en](https://europa.eu/citizens-initiative/conference-european-citizens-initiative-20-design-engage-impact_en)

sobrante de firmas recogidas en cada Estado miembro pueda ser adicionado a las de otro en que no se hubiese obtenido el mínimo exigido. Y si, *lex data*, se considera inaplicable esa regla, al menos cabría proponer medidas temporales que resolviesen el problema de una corta deficiencia de firmas en un Estado miembro, capaz de invalidar el curso de una ICE respaldada en conjunto por una cifra de apoyos superior, o muy superior, al millón.

#### 1.4.3.4 *Propuesta de solución*

Pero, por otra parte, no todo es inmodificable y hay vías para una solución global del tema. En efecto, el Reglamento 2019/788 así lo admite y justifica en su Considerando 35 cuando dice: «A fin de adoptar el presente Reglamento a las necesidades futuras, deben delegarse en la Comisión los poderes para adoptar actos con arreglo al artículo 290 del TFUE por lo que respecta a las modificaciones de los anexos del presente Reglamento (...)».

Consecuentemente, el artículo 23 del Reglamento vigente –conforme con el 7.3) del Reglamento anterior– establece: «La Comisión estará facultada para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 24 para modificar los anexos del presente Reglamento, dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones pertinentes de dichos anexos».

Y más abierto que su predecesor Reglamento 211, ya que no lo supedita, como se hacía en el artículo 7.3) de aquel, al hecho de modificaciones en la composición del Parlamento Europeo.

Eso sí, sujeto a las reglas del aludido artículo 24 del propio Reglamento 788, a cuyo tenor:

«Ejercicio de la delegación.

1. Se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados en las condiciones establecidas en el presente artículo.
2. Los poderes para adoptar actos delegados mencionados en el artículo 23 se otorgan a la Comisión por un período de tiempo de cinco años a partir del 6 de junio de 2019.
3. La delegación de poderes mencionada en el artículo 23 podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo o por el Consejo. La decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen. La decisión surtirá efecto el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea o en una fecha posterior indicada en ella. No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor.
4. Antes de la adopción de un acto delegado, la Comisión consultará a los expertos designados por cada Estado miembro de conformidad con los principios

establecidos en el Acuerdo interinstitucional de 13 de abril de 2016 sobre mejora de la legislación.

5. Tan pronto como la Comisión adopte un acto delegado lo notificará simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo.

6. Lo actos delegados adoptados en virtud del artículo 23 entrarán en vigor únicamente si en un plazo de dos meses a partir de la notificación al Parlamento Europeo y al Consejo, ninguna de estas instituciones formula objeciones o si, antes del vencimiento de dicho plazo, ambas informan a la Comisión que no las formularán. El plazo se prorrogará dos meses a iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo».

Con el soporte básico –diríamos semi-constitucional– del TFUE integrante del Tratado de Lisboa y su artículo 290, a que –con acierto– el Considerando 35 citado se remite. Recordemos el precepto:

«Artículo 290.

1. Un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo. Los actos legislativos delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. La regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada al acto legislativo y, por lo tanto, no podrá ser objeto de una delegación de poderes.

2. Los actos legislativos fijarán de forma expresa las condiciones a las que estará sujeta la delegación, (...)

3. En el título de los actos delegados figurará el adjetivo “delegado” o “delegada”»]

No cabe negar que la introducción de los llamados «actos delegados» dentro del prolijo conjunto normativo de la UE dio lugar a dudas y discusiones en cuanto se propuso tal introducción. El Profesor Rosado Pacheco<sup>20</sup> nos ofrece un detallado relato de tales vicisitudes, del que entresaco lo más digno de recuerdo: en la famosa Convención preparatoria del Proyecto de Constitución (años 2002 y 2003), ante dicho problema de enumeración y jerarquización normativa, se atendió a la de orden secundario (entonces llamada «comitología»), y el grupo IX –oídos expertos– dio paso a los «actos delegados», dedicados a desarrollar con detalle los de orden superior. También habló el PE mediante la Resolución de 17/01/2003<sup>21</sup> y entre unos y otros, previas enmiendas, se llegó a la adopción de un artículo 27 del Proyecto que pasaría a ser el I-36 del fenecido Tratado de Roma II.

---

<sup>20</sup> Vide ROSADO PACHECO, S., en Álvarez Conde, E. y Garrido Mayol, V., 2004, pág. 339 y sgtes.

<sup>21</sup> Vide Documento CONV 517/03

Reconozcamos, pues, que el actual artículo 23 del Reglamento 2019/788 tiene progenie, en modo alguno es una improvisación.

Y si a ello añadimos su alusión a unos «anexos» cuyo contenido se reduce exclusivamente a dar una cifra por cada país, dígame a que otra motivación respondería el «delegar» que no sea la alteración de tales cifras. Cabe, sí, una contra-argumentación: los actos delegados no podrían modificar sino las cifras a tenor de los cambios demográficos. Tampoco es convincente, el artículo 3 b), del Reglamento 2019/788 habla de «número de firmantes (...) al menos igual al número mínimo establecido en el anexo I», por lo que las subidas o bajadas de cifras no precisan un «acto delegado»: para eso está la revisión cuatrienal prevista en el artículo 25 del Reglamento 788 con base en unos cambios demográficos que tampoco se presumen rápidos.

Y por supuesto, extraño sería que el cúmulo de procedimientos y garantías que establece el artículo 24 de nuestro Reglamento vigente, estuvieren dedicados a algo tan simple como una operación matemática.

De modo que, con cierta confianza, nos atrevemos a proponer la utilización de los «actos delegados» para llegar a una flexibilización del rígido sistema del Anexo I. Esa flexibilización debería operar con la necesaria prudencia (la que respeta el Informe del *Permanent Forum of Civil Society*): se limitará a corregir los casos de notoria injusticia, p. ej., no llegar al cuarto de Estados por no alcanzar uno de ellos las firmas mínimas exigidas al mismo en el Anexo, mientras que en conjunto se ha superado ampliamente la cifra del millón.

Y no se nos tache de «salteadores» de legalidades vigentes. O habría que tachárselo a otros autores de opinión que incurren en ello, y los hay de categoría. Así, los tan reconocidos Bilbao Ubillos, Aloisio, Padoa-Schioppa, etc., no son remisos en reconocer que «obviamente, es posible recoger adhesiones también para los Estados donde no es posible alcanzar el mínimo de firmas»<sup>22</sup>.

Pero sobre todo, y pasamos al campo oficial, la *Guía de la Iniciativa Ciudadana Europea*, de la Secretaría General de la Comisión Europea publicada por la oficina de publicaciones de la UE, Luxemburgo 2019, con introducción de la Vicepresidenta de la Comisión Europea Věra Jourová, contiene en su pág. 13 la siguiente instrucción a organizadores:

«Las declaraciones de apoyo recogidas en países en los que no se haya alcanzado el número mínimo se tienen también en cuenta para el cómputo del millón requerido».

---

<sup>22</sup> Vide ALOISIO, PADOA-SCHIOPPA & *allia*, *op. cit.*, pág. 132.

Reconocido por la propia Guía en su «Aviso importante» que «esta publicación proporciona información de carácter general sobre las normas y requisitos por los que se rige la Iniciativa Ciudadana Europea. Su contenido no es jurídicamente vinculante ni pretende ser exhaustivo»... lo cierto es que, cuando algo se escribe, y más es una Guía oficial en cuarta edición, para algo se escribe, pudiendo haberlo omitido en las reediciones.

¿Creían o no los redactores –y los máximos responsables de primera (2011), segunda, tercera y cuarta (2019) ediciones de la Guía, los sucesivos Vicepresidentes de la Comisión hasta el actual Frans Timmermans– en aquello que decían y garantizaban con firma, es decir, un texto en que se facilita al ciudadano el «cómo organizar una Iniciativa Ciudadana Europea», y dentro del capítulo que lleva por título «número mínimo de firmas por Estado miembro», el abrir la puerta a la fórmula anteriormente transcrita?

Reconozcamos por nuestra parte el carácter no jurídicamente vinculante de esta Guía, pero de su carácter, no sabemos si ¿interpretación legal, descuido, impostura?... algo se deriva: el hecho es que una «Guía» redactada por la Secretaría General de la Comisión Europea, editada por su Oficina de Publicaciones y expresamente sujeta al *copyright* «Unión Europea», no puede engañar al ciudadano ofreciéndole una solución genérica al problema del cómputo de firmas y denegársela en casos concretos.

Insisto: la mejor solución a este grave problema radica en un necesario Acto Delegado que, de una vez, y por vía legal, complemente el Anexo de firmas por Estado con una norma equivalente a la que hemos acogido de la «Guía de la Iniciativa Ciudadana Europea» publicada por la Secretaría General de la Comisión Europea.

## 1.5 Transparencia

Ha sido y es importante la determinación del origen de la financiación de toda ICE. Veamos:

### 1.5.1 ANTECEDENTES

Para determinar las cantidades mínimas a justificar, el artículo 9 del Reglamento 2011/211 estableció un raro sistema que- mezclando churras con merinas- utilizaba los criterios aplicables a la financiación de partidos políticos europeos.



### 1.5.2 DERECHO VIGENTE

En el Reglamento 2019/788 se ha procurado que el origen de la financiación de cada ICE quede mucho más claro de lo que se exigía hasta su entrada en vigor. Se acude al criterio endógeno de una cantidad fija, lo que se justifica en el Considerando 29 de la Exposición de motivos cuando se dice: «La declaración de las fuentes de financiación y apoyo por parte del grupo de organizadores debe incluir información sobre la ayuda financiera que supere los 500 Euros por patrocinador». Su correlativo en la regulación se encuentra en el artículo 17, epígrafe «Transparencia», donde –sin menoscabo, hay que entender, de cierta información sobre las aportaciones que no lleguen a esa cifra– encomienda al grupo de organizadores la «información clara, precisa y exhaustiva» sobre «las fuentes de financiación que excedan de 500 Euros por patrocinador», e impone además que «los importes correspondientes sean claramente identificables». (Es de entender que se refiere a un posible seguimiento de cada patrocinador sin riesgo de confusión entre ellos). Exige la actualización bimensual de datos al respecto y –medida laudable– da vía a que los ciudadanos en general puedan presentar reclamaciones relativas «a la integridad y exactitud de la información sobre las fuentes de financiación»

Todo ello parece de justicia y buena administración, pero en todo caso, habría sido preferible una financiación comunitaria, total o parcial y cumplidos ciertos requisitos, tal como se propuso en las discusiones parlamentarias dedicadas a ambos sucesivos Reglamentos.

## 2. REQUISITOS PROCEDIMENTALES

Por su carácter más reglamentario –digamos esto en la acepción española, no la comunitaria, en el sentido de regulación «al por menor»– expondremos muy sintéticamente las normas del Reglamento 2019/788, vigente.

### 2.1 Requisitos aplicables a la recogida, verificación y autenticación de firmas

Los artículos 4 y siguientes del Reglamento 2019/788 regulan estos extremos, y nos hablan del anteriormente aludido «Comité Organizador», de quien se establece que ha de estar constituido al menos por siete personas físicas, que recibirá y a su vez presentará las declaraciones de apoyo según unos

formularios que en el Anexo III se nos ofrecen, formularios adaptados a la exigencia o no –en cada Estado– de documento identificatorio para todo trámite interno (ej., DNI en España); no lo exige, p. ej., Bélgica, por lo que el formulario es más detallado. En sus aportaciones al Libro Verde de la Comisión, algunas Asociaciones e, incluso, el Grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo, excluyeron la unificación documental al efecto, eso sí, un «*mínimum standard*» identificatorio<sup>23</sup>.

Esa lista de apoyos ha de presentarse en el Estado Miembro donde la firma tenga lugar, lo cual puede presentar dificultades, porque toda esta gestión ha de encomendarse a unas «Autoridades competentes» (art. 4, apdo. 5) cuya designación dependerá, lógicamente, del sistema administrativo de cada Estado miembro; para paliarlo, la lista se remite también a la Comisión y esta la hace pública.

Lo más importante es la autenticidad, teniendo siempre en cuenta las dos modalidades, soporte papel y *on-line*, admitidas para cursar las firmas de apoyo a la ICE de que se trate.

A este respecto, en los artículos 5 y 6 de dicho Reglamento se establece el mecanismo de incorporación al «apoyo» de que se responsabiliza el «grupo de organizadores», que expedirá un «Certificado» según un modelo recogido en el Anexo V, dirigido a las Autoridades estatales respectivas. Así resulta del Anexo III, que contiene un «formulario de declaración de apoyo» en sus dos modalidades, según se exija o no un documento de identidad por el Estado: insistamos en que –a diferencia de España– exigente de DNI para todo trámite interno, Bélgica no lo exige, por lo que el formulario referente a nuestro caso debe ser más detallado.

Y un Anexo IV que contiene la fórmula del «Certificado acreditativo de la conformidad de un sistema de recogida en línea con el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019, sobre Iniciativa Ciudadana Europea».

Por parte del autor de este texto, so pena de incurrir en corporativismo aun no siendo ya Notario en activo, se considera que la intervención notarial en una y otra modalidad de Derecho Romano-Germánico, o de *Common Law*, ambas aptas para legitimar identidades personales y firmas, habrían aportado un suplemento o al menos complemento de gran utilidad, tan gratuitamente como lo es la certificación estatal individualizada de apoyos (art. 8.3 Reglamento).

---

<sup>23</sup> Vide Report of the AFCO 2010, anterior nota 437, e IRI, «*Initiative for Europe Handbook*», cit. pág. 60.

En cuanto al sistema del cómputo, ciertamente el Reglamento omite establecer cuál es el elegido y se remite a las «legislación y prácticas nacionales» (art. 8.2). A diferencia del Prof. Cuesta López, quien propone un «muestreo aleatorio»<sup>24</sup> entendemos que en un punto como éste no caben ligerezas: existen métodos comprobatorios, sobre todo de carácter informático, que dejarán fuera de curso todo error o trampa en el cómputo.

Las autoridades estatales cuentan con un plazo de tres meses para verificación (art. 8.2 Reglamento), lo que parece adecuado.

## 2.2 Plazo

Era un tema polémico el plazo de recogida de apoyos desde el Registro previo a la presentación definitiva.

Ni debería ser, por cicatero, tan reducido que no diese tiempo a que la gente pudiese informarse y, consecuencia de ello, decidir si firmar o no y a que los organizadores llevasen a cabo los trámites con orden y garantía. Tampoco el plazo debería ser «tan largo me lo fiáis» que el asunto decayese —«*weakeness*»— sobre todo dada la rapidez del cambio social en que nos encontramos.

El dictamen (*Rapport working*) de los MEPs Z. Gurmál y A. Lamasooure de la Comisión de Asuntos Institucionales, fechado el 22/06/2010, optó por el plazo de un año que después prosperaría.

Por el contrario, el Comité Económico Social de la UE propuso un plazo de 18 meses en tanto que los Verdes en el PE y las Organizaciones sin lucro «*International Democracy Watch*» (IDW) y «*Europeans Citizens Initiative Office*» (ECIO) quisieron extenderlo hasta los dos años.

En definitiva, el Reglamento vigente, siguiendo al Libro Verde y la Propuesta de la Comisión, en su artículo 5, apartado 5, establece «un plazo no superior a doce meses». Considerando aceptable el período adoptado, lo criticable es la redacción: la locución «no superior» no responde a lo que es una norma de buen hacer legislativo; no se puede dejar en el aire la posibilidad de plazos inferiores, para que las Instituciones, a su libre albedrío, redujesen a ocho meses, o menor plazo aún.

Todo lo cual es compatible con la actividad habitual de la Comisión, e inclusive sobre el tema objeto de la ICE. Hay que disentir, por tanto, de la Dra. Báez Lechuga cuando asevera que «que durante los 12 meses que dura el proceso de recoger firmas y el análisis, la CE no puede iniciar un proceso le-

---

<sup>24</sup> CUESTA LÓPEZ, V., *op. cit.*, pág. 17.

gislativo sobre el tema que ocupa la ICE»<sup>25</sup>. Ningún precepto del Reglamento 2011/211 lo imponía; tampoco el Reglamento 2019/788. Ciertamente, una vez publicitada la propuesta, parece anómalo esa especie de acto competitivo por parte de la Comisión, pero –repito– ningún precepto lo prohíbe. La escasa serie de ICE arribadas a ese estadio impide hablar de experiencia histórica al respecto. Lo que no obsta a que, en el futuro sea conveniente una reforma en el sentido de lo que hoy da por hecho la Dra. Báez.

### 2.3 Privacidad

Por supuesto, este requisito es insoslayable. A ese efecto, el artículo 12 del Reglamento de 2011 lo regulaba, y el artículo 19 del Reglamento de 2019 lo perfecciona.

Así, con alusión al Reglamento (UE) 2016/679, el Apd.º 1 de dicho artículo dice que «el representante del grupo de organizadores será el responsable del tratamiento de datos (...) en relación con el tratamiento de datos personales al recoger declaraciones de apoyo, direcciones de correo electrónico y datos de los patrocinadores de la iniciativas». Y añade que si es una persona jurídica el gestor equivalente a los organizadores, será dicha persona la responsable de la privacidad. Así mismo imputa la garantía de privacidad a la persona que –conforme artículo 20.2)– cada Estado encargue la coordinación del proceso de verificación de Declaraciones de apoyo.

También –en dicho artículo 19, apd.º 3– se responsabiliza a la Comisión en cuanto a este tema, en sus diferentes momentos de «tratamiento de los datos personales que figuran en el registro, la plataforma colaborativa en línea, el sistema central de la recogida en línea (...) y la recogida de las direcciones de correo electrónico».

Otra novedad del Reglamento 2019/788 (artículo 19, apd.º 4) radica en un sistema de recopilación «para la recogida y almacenamiento seguros (...), para la presentación a los Estados miembros, la verificación y la certificación de conformidad con el artículo 12, y para la realización de los controles de calidad y los análisis estadísticos necesarios».

Y dedica dos apartados (5 y 6) a la muy conveniente ulterior destrucción de las declaraciones de apoyo, lo que se impone tanto al grupo de organizadores como a la Comisión, y ello en un «plazo no superior a un mes a partir de la presentación de la iniciativa a la Comisión (...) o a más tardar 21 meses a

---

<sup>25</sup> Vide BÁEZ LECHUGA, I., *op. cit.*, pág. 265.

partir del inicio del plazo de recogida, si este fuese más breve». Y para mayor garantía, añade que «no obstante, cuando una iniciativa sea retirada después de la plazo de recogida de las declaraciones de apoyo, todas ellas, así como sus copias, serán destruidas antes de que hayan transcurrido un mes desde la retirada a que se refiere el art. 7» (Recordemos este derecho de retirada por parte de dicho grupo de organizadores practicable en todo momento previo a la presentación de la Comisión, cuya retirada se hace pública en un registro).

Como regla general, el apartado 6 impone a la autoridad competente la destrucción de todas las declaraciones de apoyo y sus copias a más tardar 3 meses desde la «expedición del Certificado a que se refiere el artículo 12, apartado 5»: es decir, el que expidió la autoridad competente certificando «el número de declaraciones de apoyo válidas para el Estado miembro de que se trate». (Y a recordar por nuestra parte la muy conveniente gratuidad de la expedición de tal certificación).

Y como excepción, el apartado 7 del tan citado artículo 19 permite la conservación, más allá de los plazos anteriormente citados, cuando se dé la existencia de «procedimientos judiciales o administrativos relacionados con la iniciativa en cuestión», para cuyo caso prevé la destrucción «en el plazo máximo de un mes a partir de la fecha de conclusión de dichos procedimientos en virtud de una decisión definitiva» (¡buen ejemplo de redacción retorcida!)

Y como excepción/resumen, la de los apartados 8 y 9 relativos respectivamente a un plazo máximo de destrucción de tres años tras la publicación por parte de la Comisión de comunicación de medidas relativas al tema y de que después hablaremos, y en todo caso, el derecho concedido a los organizadores para «solicitar la retirada de sus datos personales del registro transcurrido un plazo de dos años desde la fecha de registro de la iniciativa de que se trate». (¡Más párrafos enrevesados!)

## 2.4 Responsabilidad

Y otra previsión legal ineludible es la de la responsabilidad, a cuyo efecto los artículos 13 y 14 del Reglamento 2011/211 sometían al Derecho interno de los Estados miembros las sanciones a quienes incurran en falsedad, en fraude en la utilización de datos y –lo que parece demasiado riguroso, téngase en

cuenta que puede haber errores— falta de conformidad con los sistemas de recogidas en las páginas *web*<sup>26</sup>.

Por último, y esto es de sentido común, mecanismos de no repetición en las firmas por una persona dentro de una ICE, como de utilización extra-temática de los datos. A ello respondían los artículos 5.3 segundo párrafo y 6.4, b), aplicables desde el momento en que se ha establecido el Registro *ad hoc*, a los que una correcta interpretación había de aplicar las sanciones del citado artículo 14.

El vigente 2019/788 regula el tema en el artículo 5, apartados 5.º y 6.º, en los siguientes términos:

«Artículo 5. Grupo de organizadores.

(...) 5. Sin perjuicio de la responsabilidad del representante del grupo de organizadores como responsable del tratamiento de datos en virtud del artículo 82, apartado 2, del Reglamento (UE) 2016/679, los miembros de un grupo de organizadores serán conjunta y solidariamente responsables de los posibles daños y perjuicios causados en la organización de una iniciativa por actos ilegales cometidos deliberadamente o con negligencia grave, en virtud del Derecho nacional aplicable.

6. Sin perjuicio de las sanciones previstas en el artículo 84 del Reglamento (UE) 2016/679, los Estados miembros velarán por que los miembros de un grupo de organizadores sean, de conformidad con el Derecho nacional, objeto de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias por toda infracción del presente Reglamento, y en particular por: a) declaraciones falsas; b) la utilización fraudulenta de datos».

### 3. FORMA Y REDACCIÓN

Lo primero a evitar es el desbarajuste, inclusive la no inteligibilidad de la propuesta. Consecuentemente, parecía lo más adecuado que el texto se redacte y presente como un proyecto de acto legislativo, tales como los que día a día propone la Comisión Europea a las otras dos Instituciones.

La objeción del Libro Verde de la Comisión de que este requisito resultaría oneroso no nos parece convincente, ya que dentro de los numerosos gastos, desplazamientos, contactos, etc., que necesariamente precederán a la Iniciativa, el contar con unos asesores jurídicos que la den forma adecuada no parece

---

<sup>26</sup> Respecto a este método, el más usual, téngase en cuenta el Reglamento de Ejecución 1179/2011 que contiene las especificaciones técnicas al efecto.

ser lo más gravoso; sin perjuicio de que lo más probable sería una prestación gratuita al respecto por parte de los técnicos.

(Esto sin perjuicio de la procedencia de ICE tipo *agenda setting*, siempre que se presenten como tal y ofrezcan mecanismos de articulación jurídica caso de ser aceptadas en principio)

### 3.1 Antecedentes

El Reglamento 2011/211, si bien no requería el formato de Propuesta legislativa, sí establecía, en su artículo 4. 2, b) que «la ICE (...) no esté (...) fuera de las competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico (...)»: evidentemente, la mejor manera de comprobar la adecuación a un acto jurídico de la UE, debería ser la de que adoptase su formato.

A la Comisión correspondía, taxativamente y en un plazo de dos meses, el registro de la ICE desde su presentación. Esta norma (art. 4.2, Reglamento 2011/211) era plausible para garantizar que la Institución cumplimentase el trámite administrativo previa e independientemente de su posterior juicio de fondo al respecto. Porque previamente se ha dado el trámite del artículo 4.1, que resume en el sentido de la necesaria –ya aludida– constitución de un Comité formado por al menos siete personas designadas como «Organizadores»<sup>27</sup>. Se planteó la posibilidad, desechada, de que pudiesen ostentar tal condición las personas jurídicas. Y no solo eso, al hablar aquel artículo 3,2) de «ciudadanos (...) residentes en, al menos siete Estados miembros» excluyó a los residentes no ciudadanos. (Cómo dijo irónicamente el Comisario responsable al efecto M. Sefcovic, allí se crearon «los Siete magníficos»)<sup>28</sup>. Era preciso que el Comité de representantes hubiese solicitado de la Comisión una decisión sobre la admisibilidad de la propuesta, a través de un formulario que se recogía en el anexo V y que esencialmente recogía: datos de las personas de contacto; título de la ICE; n.º de registro de la Comisión; fecha de registro; n.º de firmantes pertenecientes a cada EM; declaración de apoyo y los certificados estatales de conformidad en la recogida de firmas, bien soporte papel bien páginas *web*. (Los anexos VI y VII ofrecían modelos de certificación de apoyos y del formulario de presentación de la ICE).

<sup>27</sup> El artículo 2,3) lo define como «Comité de ciudadanos responsables de la preparación de una iniciativa ciudadana y de su presentación ante la Comisión.».

<sup>28</sup> *EurActiv.sk: Interview with M. Sefcovic*; reseñado en Z. Gabrizová, *The democratic innovation in the EU after the entry of the Lisbon Treaty into forced: the democratic participation of the Citizens in the EU*, [www. Euroactiv.sk/fileadmin/images/Gabrizová\\_conference\\_paper.pdf](http://www.Euroactiv.sk/fileadmin/images/Gabrizová_conference_paper.pdf), pág.9.

Felizmente, se retiró el requisito, que en un momento se estableció, de que para el registro previo se contase con 300.000 firmas que «*International Democracy Watch*» propuso en su día rebajar a 100.000<sup>29</sup>. Ese foso demuestra que era un tema fútil; mientras que sí es del todo justificada la exigencia de certificación de certeza de las incorporaciones *on-line* que, dada la realidad actual, son las que van a preponderar.

### 3.2 Derecho vigente

El Reglamento 2019/788 da una nueva redacción a todo el tema en su artículo 5.º, obrante bajo el epígrafe «Disposiciones de Procedimiento», y cuyo texto dice así.

#### «Artículo 5. Grupo de organizadores

1. Cada iniciativa será preparada y gestionada por un grupo de al menos siete personas físicas (en lo sucesivo, «grupo de organizadores»). Los diputados al Parlamento Europeo no serán contabilizados a efectos de ese número mínimo.

2. Los miembros del grupo de organizadores serán ciudadanos de la Unión, tendrán edad suficiente para poder votar en las elecciones al Parlamento Europeo y el grupo incluirá residentes de al menos siete Estados miembros diferentes, en el momento del registro de la iniciativa. La Comisión publicará los nombres de todos los miembros del grupo de organizadores de cada iniciativa en el registro de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1725.

3. El grupo de organizadores nombrará a dos de sus miembros, respectivamente, representante y sustituto, que serán responsables de las labores de enlace entre el grupo de organizadores y las instituciones de la Unión durante todo el procedimiento y estarán facultados para actuar en nombre del grupo de organizadores (en lo sucesivo, «personas de contacto»). El grupo de organizadores también podrá nombrar a un máximo de otras dos personas físicas, no necesariamente elegidas entre sus miembros, que estarán facultadas para actuar en nombre de las personas de contacto y desempeñar labores de enlace con las instituciones de la Unión durante todo el procedimiento.

4. El grupo de organizadores informará a la Comisión de cualquier cambio en su composición durante todo el procedimiento y aportará pruebas suficientes de que se cumplen los requisitos establecidos en los apartados 1 y 2. Los cambios en la composición del grupo de organizadores se reflejarán en los formularios de la declaración de apoyo y los nombres de los actuales y antiguos miem-

---

<sup>29</sup> Vide IDW, *Campaign for a Citizens friendly ECI*, localizable en [www.internationaldemocracywatch.org/index.php/european-citizens-initiative-campaign](http://www.internationaldemocracywatch.org/index.php/european-citizens-initiative-campaign)



bros del grupo de organizadores deberán seguir estando disponibles en el registro durante todo el procedimiento. (...)»<sup>30</sup>

7. Cuando una persona jurídica haya sido creada, de conformidad con el Derecho nacional de un Estado miembro, con la finalidad específica de gestionar una iniciativa determinada, tal persona jurídica será considerada grupo de organizadores o sus miembros, según corresponda, a efectos de los apartados 5 y 6 del presente artículo, el artículo 6, apartados 2 y 4 a 7, los artículos 7 a 19 y los anexos II a VII, siempre que el miembro del grupo de organizadores designado como su representante esté facultado para actuar en nombre de la persona jurídica.»

Como se ve, con buen criterio se ha permitido que se creen personas jurídicas al efecto. Es más, lo recomendable es que los organizadores (en su totalidad o a través de los Siete), atiendan a este tipo de personalidad, sea Sociedad o Asociación (no parecen adecuadas las Fundaciones), cuyas constitución formal, dotación de estatutos, designación de apoderados y registro oficial, no solo dan consistencia para más fácil detección sino que –de hecho– constituyen un valladar para que negligencias o discordancias individuales alteren el funcionamiento del grupo.

Ahora bien, no está claro si la persona jurídica han de constituirlos los organizadores en su totalidad, los siete en su caso designados o, inclusive quepa ser constituida por las «dos personas físicas» de que habla el segundo párrafo del apartado 3 del tan citado artículo 5: no parece que sea así, tales personas llevan a cabo una labor meramente accesoria.

También se innova al establecer la posibilidad de recopilación de los correos electrónicos de todos y cada uno de los firmantes. Consciente el redactor del Reglamento de las dificultades inherentes a este objetivo, se da la medida carácter «opcional» y naturalmente la «sujeción a la autorización expresa de los firmantes»; y además dichos e-mails «no deben recogerse en el marco de los formularios de las declaraciones de apoyo y los firmantes potenciales han de ser informados de que su derecho a apoyar una iniciativa no está supeditado a que den su consentimiento a la recogida de sus direcciones de correo electrónico» (Considerando 34 de la Introducción). Pero esta declaración no tiene un correlato claro en la regulación. El artículo 9, apartado 1, al facilitar que las declaraciones de apoyo sean «en línea o en formato papel» implica que para el primer supuesto aparecerá tal correo electrónico, pero no en el segundo. Esto refuerza la idea de la innecesidad de tales informaciones sobre el correo electrónico de cada uno de los firmantes, posiblemente algunos de ellos carentes al respecto.

Otro requisito es el de la edad, de que antes hemos hablado.

---

<sup>30</sup> Los apartados 5 y 6 han sido recogidos al tratar de «responsabilidad», por lo que no se reproducen aquí.

Otra novedad del Reglamento, es la de la publicidad referente al grupo de organizadores, así como el añadido a los ya anteriormente establecidos dos de dichos miembros en cuanto «personas de contacto», otras dos personas que realizarían labores de enlace durante todo el procedimiento.

También aparece por primera vez la exigencia de seguimiento en cuanto al grupo de organizadores y –algo muy importante– la responsabilidad (también examinada anteriormente), y a cuyo examen podemos añadir nuestra duda acerca de si los «daños y perjuicios» de que habla el artículo 5, apd.º 5 podría comprender aquellos recayentes sobre la reputación o seguridad de los demás firmantes, materia toda ella de difícil precisión y que no puede sino someterse a la jurisdicción civil de cada uno de los Estados.

Y ello porque la responsabilidad de los organizadores frente a las Instituciones de la UE queda establecida –también como novedad– en el apartado 6 del mismo artículo 5, y reduce sus causas a dos en concreto: las «declaraciones falsas» y la «utilización fraudulenta de datos».

Se elude, también de nuevo, el rigor antes establecido consistente en reducir tanto a firmantes como a organizadores entre personas físicas (art. 5.1) mediante una norma útil y elástica: el apartado 7 permite la creación, conforme al Derecho nacional, de una persona jurídica con la finalidad específica de gestionar la iniciativa, pero se le da la vuelta desde el momento que a su vez se exige de que el miembro físico que represente a dicha persona jurídica sea a su vez miembro del grupo de Organizadores. (Como se ve, siempre se da preferencia a las personas físicas).

Sigue el Reglamento 788 –artículo 6.3.d)– al anterior en cuanto a las causas de rechazo de una pretensión de Iniciativa, manteniendo la exclusión por «abusiva» y «frívola», y sustituido el anterior adjetivo «temeraria» por el actual «vejatoria»; y el rechazo no está justificado tan solo por esas razones sino por el de que la ICE fuese «manifiestamente contraria a los valores de la Unión según se establece en el art. 2 del TUE». Y también procedería rechazo si la ICE fuese contraria «a los derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea». [Esta inclusión –en mismos art. y apartado letra e)– es muy positiva, favorece la tan discutida eficacia interna de la Carta y –por supuesto– la anterior y jurisdiccionalmente consagrada oposición del Reino Unido a aquella efectividad].

Y manteniendo, por supuesto, el tradicional ninguneo de Iniciativas que pretendan tomas de postura de la Comisión «fuera del marco de sus atribuciones», «denegará el registro de la iniciativa» (art. 6.4 c), pero caso de que esa posible escapada de atribuciones fuese tan solo parcial, en ese caso procede un registro parcial (art. 6.4 b), y a diferencia del régimen establecido por el Reglamento de 2011, ahora se exige de la Comisión una exposición de las razones que justifican tal rechazo total o parcial (art. 6.7). (Modificación laudable, ya

que evita la cómoda posición anterior por la que se eludían las razones de la negativa, sin llegar a la necesidad, propugnada por el Grupo de los Verdes en el PE, de celebrar audiencias públicas en estos casos).

#### 4. PROCEDIMIENTO DE RECOGIDA DE DECLARACIONES DE APOYO

##### 4.1 Antecedentes

Los artículos 5.º, 2) y 6.º del Reglamento 2011/211 ya aceptaban que las declaraciones de apoyo (en adelante, y para abreviar, «firmas») obrasen «en papel o electrónicamente» para cuyo último supuesto preveía la apertura de una página *web*, a almacenar sus datos «en el territorio de un Estado miembro» (¿solamente en uno, no en todos los de procedencia de firmas?); almacenamiento «con seguridad» «garantía de no usos distintos al de «apoyo a una iniciativa ciudadana» y «protección contra la destrucción (...) pérdida accidental, alteración, difusión o acceso sin autorización». Y, disconforme con su propia regulación en un época de rápida evolución informática, el apartado 5 del propio artículo 6 preveía para 2012 «especificaciones técnicas» al efecto. Los artículos 8, 9, 10 y 11 del Reglamento 2011/211 regulaban también la «verificación y certificación por parte de los Estados miembros de las declaraciones de apoyo», la «presentación de una iniciativa ciudadana a la Comisión», el «procedimiento de examen de una iniciativa ciudadana por la Comisión» y la «audiencia pública».

##### 4.2 Derecho vigente

El artículo 9, apartado 1, del Reglamento 2019/788, mejora la técnica previendo se firme «en línea o en formato papel», y los artículos 10 y 11 lo desarrollan en los siguientes términos:

«Artículo 10. Sistema central de recogida en línea.

A efectos de la recogida en línea de declaraciones de apoyo, la Comisión establecerá a más tardar el 1 de enero de 2020, y gestionará a partir de esa fecha, un sistema central de recogida en línea, de conformidad con la Decisión (UE, Euratom) 2017/46.

Los costes de establecimiento y funcionamiento del sistema central de recogida en línea serán sufragados con cargo al presupuesto general de la Unión Europea. La utilización del sistema central de recogida en línea será gratuita.

El sistema central de recogida en línea será accesible para las personas con discapacidad.

Los datos obtenidos a través del sistema central de recogida en línea se almacenarán en los servidores facilitados por la Comisión a tal efecto.

El sistema central de recogida en línea permitirá cargar las declaraciones de apoyo recogidas en formato papel.

2. La Comisión velará por que las declaraciones de apoyo para cada iniciativa puedan recogerse a través del sistema central de recogida en línea durante el plazo de recogida determinado de conformidad con el artículo 8.

3. A más tardar diez días hábiles antes del inicio del plazo de recogida, el grupo de organizadores informará a la Comisión de si desea utilizar el sistema central de recogida en línea y de si desea cargar en el sistema las declaraciones de apoyo recogidas en formato papel.

Cuando un grupo de organizadores desee cargar las declaraciones de apoyo recogidas en formato papel, deberá cargarlas todas antes de que transcurran dos meses desde el final del plazo de recogida e informar de ello a la Comisión.

4. Los Estados miembros velarán por que:

a) los ciudadanos puedan apoyar las iniciativas a través de declaraciones de apoyo en línea, utilizando los medios de identificación electrónica notificados o firmando la declaración de apoyo con una firma electrónica en el sentido del Reglamento (UE) n.º 910/2014;

b) el nodo e-IDAS de la Comisión desarrollado en el marco del Reglamento (UE) n.º 910/2014 y del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1501 sea reconocido.

5. La Comisión consultará a las partes interesadas acerca de la evolución del desarrollo y la mejora del sistema central de recogida en línea a fin de tener en cuenta sus sugerencias y preocupaciones.

#### Artículo 11. Sistemas individuales de recogida en línea.

Cuando un grupo de organizadores no utilice el sistema central de recogida en línea, podrá recoger las declaraciones de apoyo en línea en varios de los Estados miembros o en todos ellos mediante otro sistema único de recogida en línea (en lo sucesivo, «sistema individual de recogida en línea»).

Los datos recogidos a través del sistema individual de recogida en línea se almacenarán en el territorio de un Estado miembro.

2. El grupo de organizadores se asegurará de que el sistema individual de recogida en línea cumple los requisitos establecidos en el apartado 4 del presente artículo y en el artículo 18, apartado 3, durante todo el plazo de recogida.

3. Después del registro de la iniciativa y antes del inicio del plazo de recogida, y sin perjuicio de las competencias de las autoridades de control nacionales de conformidad con el capítulo VI del Reglamento (UE) 2016/679, el grupo de organizadores pedirá a la autoridad competente del Estado miembro en el que se almacenen los datos recopilados a través del sistema individual de recogida en

línea que certifique que dicho sistema cumple los requisitos establecidos en el apartado 4 del presente artículo.

Cuando el sistema individual de recogida en línea cumpla los requisitos establecidos en el apartado 4 del presente artículo, la autoridad competente expedirá un certificado a tal efecto, de conformidad con el modelo que figura en el anexo IV, en el plazo de un mes a partir de la solicitud. El grupo de organizadores publicará una copia de ese certificado en el sitio web utilizado para el sistema individual de recogida en línea.

Los Estados miembros reconocerán los certificados que expidan las autoridades competentes de otros Estados miembros.

4. Los sistemas individuales de recogida en línea tendrán las características técnicas y de seguridad adecuadas para garantizar durante todo el plazo de recogida que:

- a) las declaraciones de apoyo solo puedan ser firmadas por personas físicas;
- b) la información facilitada sobre la iniciativa coincida con la publicada en el registro;
- c) los datos de los firmantes sean recopilados de conformidad con el anexo III;
- d) los datos facilitados por los firmantes sean recopilados y almacenados de manera segura.

5. A más tardar el 1 de enero de 2020, la Comisión adoptará actos de ejecución estableciendo especificaciones técnicas para la aplicación del apartado 4 del presente artículo. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el artículo 22.

La Comisión podrá solicitar asesoramiento a la Agencia de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea (ENISA) al elaborar las especificaciones técnicas a que se refiere el párrafo primero.

6. Cuando las declaraciones de apoyo se recojan a través de un sistema individual de recogida en línea, el plazo de recogida no podrá comenzar hasta que el certificado mencionado en el apartado 3 se haya expedido para dicho sistema.

7. El presente artículo se aplicará únicamente a las iniciativas registradas con arreglo al artículo 6 a más tardar el 31 de diciembre de 2022.

### 4.3 Comentario

Es de felicitarse por la gratuidad de la recogida de firmas en línea, a partir de ahora a cargo de los presupuestos comunitarios.

No ha debido parecer fácil el montaje de los servidores al efecto, suponemos hoy en plena disponibilidad.

Y, subsistente –como no podía ser menos– el sistema de recogida de firmas en formato papel, surge el problema que en tantas actividades, oficiales o privadas, de orden sistémico, se plantea hoy con asiduidad: todos sabemos que

preponderará el *on line*, pero también el gráfico/manual merece un respeto, como también lo merece la regulación que el Reglamento lleva a cabo.

## 5. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO Y OBLIGACIONES SUBSIGUIENTES DEL GRUPO DE ORGANIZADORES Y COMISIÓN (REGULACIÓN INTEGRADA POR LOS ARTÍCULOS 6, 13, 14 Y 15 DEL REGLAMENTO 2019/788)

### 5.1 Textos legales

#### Artículo 6. Registro

1. Las declaraciones de apoyo a una iniciativa solamente podrán recogerse después de que la Comisión la haya registrado.

2. El grupo de organizadores presentará la solicitud de registro a la Comisión a través del registro.

Cuando presente la solicitud, el grupo de organizadores deberá también:

a) transmitir la información que figura en el anexo II en una de las lenguas oficiales de las instituciones de la Unión;

b) indicar los siete miembros que deban tenerse en cuenta a efectos del artículo 5, apartados 1 y 2, cuando el grupo de organizadores conste de más de siete miembros;

c) en su caso, indicar que se ha creado una persona jurídica de conformidad con el artículo 5, apartado 7.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 5 y 6, la Comisión adoptará una decisión sobre la solicitud de registro en el plazo de dos meses a partir de su presentación.

3. La Comisión registrará la iniciativa si:

a) el grupo de organizadores ha aportado pruebas suficientes de que cumple los requisitos establecidos en el artículo 5, apartados 1 y 2, y ha nombrado a las personas de contacto de conformidad con el artículo 5, apartado 3, párrafo primero;

b) en la situación a que se refiere el artículo 5, apartado 7, la persona jurídica ha sido específicamente creada para gestionar la iniciativa y el miembro del grupo de organizadores nombrado como su representante tiene poderes para actuar en nombre de la persona jurídica;

c) ninguna de las partes (...), omitimos requisitos tales como la pertinencia de atribuciones de la Comisión, carácter no reprochable y no contradicción con valores de la Unión, anteriormente tratados)

4. Cuando considere que se cumplen los requisitos establecidos en el apartado 3, párrafo primero, letras a), b), d) y e), pero no los establecidos en la letra c) de dicho párrafo, la Comisión deberá, en el plazo de un mes a partir de la presentación de la solicitud, informar al grupo de organizadores de su evaluación y de las razones que la justifican.

En tal caso, el grupo de organizadores podrá bien modificar la iniciativa para tener en cuenta la evaluación de la Comisión a fin de garantizar su conformidad con el requisito establecido en el apartado 3, párrafo primero, letra c), o bien mantener o retirar la iniciativa inicial. El grupo de organizadores informará a la Comisión acerca de su elección y de las razones que la justifican en el plazo de dos meses a partir de la recepción de la evaluación de la Comisión y presentará, en su caso, modificaciones a la iniciativa inicial.

Cuando el grupo de organizadores modifica o mantiene su iniciativa inicial de conformidad con el párrafo segundo del presente apartado, la Comisión:

- a) registrará la iniciativa si cumple los requisitos establecidos en el apartado 3, párrafo primero, letra c);
- b) registrará parcialmente la iniciativa si una parte de ella, incluidos sus principales objetivos, no queda manifiestamente fuera del marco de las atribuciones de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico a efectos de la aplicación de los Tratados;
- c) en otro caso, denegará el registro de la iniciativa. La Comisión adoptará una decisión sobre la solicitud en el plazo de un mes a partir de la recepción de la información del grupo de organizadores a que se hace referencia en el párrafo segundo del presente apartado.

5. Las iniciativas que se registren se harán públicas en el registro.

Cuando la Comisión registre parcialmente una iniciativa, publicará información sobre el alcance del registro de la iniciativa en el registro.

En dicho caso, el grupo de organizadores se asegurará de que se informe a los firmantes potenciales del alcance del registro de la iniciativa y del hecho de que únicamente se recogerán declaraciones de apoyo en relación con ese alcance.

6. La Comisión registrará cada iniciativa con un número único de registro y lo comunicará al grupo de organizadores.

7. Cuando deniegue el registro de una iniciativa o solo la registre parcialmente de conformidad con el apartado 4, la Comisión motivará su decisión e informará al grupo de organizadores. También informará al grupo de organizadores de todos los posibles recursos judiciales y extrajudiciales a su disposición.

La Comisión pondrá a disposición pública el registro y en el sitio web público sobre la iniciativa ciudadana europea todas las decisiones que adopte de conformidad con el presente artículo sobre las solicitudes de registro de propuestas de iniciativas ciudadanas.

8. La Comisión informará al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones del registro de cada iniciativa.»

#### Artículo 13. Presentación a la Comisión.

En un plazo de tres meses a partir de la obtención del último certificado contemplado en el artículo 12, apartado 5, el grupo de organizadores deberá presentar la iniciativa a la Comisión.

El grupo de organizadores presentará, cumplimentado, el formulario cuyo modelo figura en el anexo VII, junto con una copia, en formato papel o en formato electrónico, de los certificados a que se refiere el artículo 12, apartado 5.

El formulario que figura en el anexo VII será puesto a disposición del público por la Comisión en el registro.

#### Artículo 14. Publicación y audiencia pública.

1. Cuando la Comisión reciba una iniciativa válida cuyas declaraciones de apoyo se hayan recogido y certificado de conformidad con los artículos 8 a 12, publicará sin demora un anuncio a tal efecto en el registro y transmitirá la iniciativa al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y a los Parlamentos nacionales.

2. En un plazo de tres meses a partir de la presentación de la iniciativa, se ofrecerá al grupo de organizadores la oportunidad de exponerla en una audiencia pública celebrada por el Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo organizará la audiencia pública en sus locales.

La Comisión estará representada en la audiencia al nivel adecuado.

Se dará la oportunidad de asistir a la audiencia al Consejo, a las demás instituciones y órganos consultivos de la Unión, a los Parlamentos nacionales y a la sociedad civil.

El Parlamento Europeo velará por una representación equilibrada de los intereses públicos y privados pertinentes.

3. Después de la audiencia pública, el Parlamento Europeo evaluará el apoyo político a la iniciativa.

#### Artículo 15. Examen de la Comisión.

1. En el plazo de un mes a partir de la presentación de la iniciativa, de conformidad con el artículo 13, la Comisión recibirá al grupo de organizadores al nivel adecuado, para que pueda explicar en detalle los objetivos de la iniciativa.

2. En el plazo de seis meses a partir de la publicación de la iniciativa de conformidad con el artículo 14, apartado 1, y después de la audiencia pública a que se refiere el artículo 14, apartado 2, la Comisión recogerá en una comunicación sus conclusiones de carácter jurídico y político sobre ella, las medidas que se propone adoptar, en su caso, y sus razones para la adopción o no de medidas.

Cuando la Comisión tenga la intención de tomar medidas en respuesta a la iniciativa, incluida, en su caso, la adopción de una o varias propuestas de actos jurídicos de la Unión, la comunicación también indicará el calendario previsto para esas medidas.



La comunicación se notificará al grupo de organizadores, así como al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, y se hará pública.

3. La Comisión y el grupo de organizadores informarán a los firmantes sobre la respuesta a la iniciativa de conformidad con el artículo 18, apartados 2 y 3.

La Comisión facilitará, en el registro y en el sitio web público sobre la iniciativa ciudadana europea, información actualizada sobre la ejecución de las medidas indicadas en la comunicación, adoptadas en respuesta a la iniciativa.

## 5.2 Comentarios

Como se ve, la diligencia del registro es fundamental, de ese hecho parten las diligencias posteriores y plazo para las mismas.

En cuanto a la utilización por el grupo de organizadores de una de las lenguas oficiales, se entiende que esta es la base para la traducción que –caso de registro– se llevará a cabo por los servicios de la Comisión a efectos de producir la «comunicación a la opinión pública (sobre) la existencia, objetivos y funcionamiento de la Iniciativa Ciudadana Europea» en las restantes lenguas oficiales de la UE. Se observa la ausencia de información de una ICE una vez registrada, además de la prevista en el artículo 6.8, la factible a los Estados miembros a través de las Representaciones que la Institución tiene en cada uno de los mismos, tarea no ímproba.

En cuanto al artículo 13, marca un plazo clave a cargo del grupo de Organizadores: el de 3 meses a partir de las certificaciones que cada Estado miembro hayan llevado –a tenor del artículo 12– resultantes de la verificación de las declaraciones de apoyo, o sea de las firmas, efectuadas en dicho Estado.

Pero, a su vez, a dicho grupo de organizadores corresponde el relleno del Formulario, modelo único, a que alude el Anexo VII del Reglamento.

Es oportuno, por tanto, incluir aquí el modelo de formulario tal como nos lo ofrece el Anexo VII:

ANEXO VII

FORMULARIO PARA LA PRESENTACIÓN DE UNA INICIATIVA A LA COMISIÓN EUROPEA

1. Título de la iniciativa:
2. Número de registro de la Comisión:
3. Fecha de registro:
4. Número de declaraciones de apoyo válidas recibidas (debe ser al menos un millón):
5. Número de firmantes certificados por los Estados miembros:

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU
Número de firmantes																
	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	TOTAL			
Número de firmantes																

6. Nombre completo, dirección postal y dirección de correo electrónico de las personas de contacto (representante, y sustituto, del grupo de organizadores) (\*) o de la persona jurídica que gestione la iniciativa y de su representante:
7. Indíquense todas las fuentes de la financiación y del apoyo recibidos en relación con la iniciativa, incluidos los importes de ayuda financiera en el momento de la presentación:
8. El abajo firmante certifica que la información facilitada en el presente formulario es correcta y que se han cumplido todos los procedimientos y requisitos pertinentes establecidos en el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea.  
  
Fecha y firma de una de las personas de contacto (representante/sustituto (\*)) o del representante de la persona jurídica:
9. Anexos: (inclúyanse todos los certificados)

\_\_\_\_\_

(\*) Solo se pondrán a disposición del público en el registro en línea de la Comisión el nombre completo de los miembros del grupo de organizadores, el país de residencia del representante o, en su caso, la denominación y el país de la sede de la persona jurídica, la dirección de correo electrónico de las personas de contacto y la información relativa a las fuentes de financiación y de apoyo. Los interesados cuyos datos sean objeto de tratamiento tienen derecho a oponerse a la publicación de sus datos personales por razones imperiosas y legítimas propias de su situación particular.  
(\*) Táchese lo que no proceda.

Los plazos impuestos a la Comisión son más flexibles: el de un mes para celebrar la que llamaremos «audiencia privada», visita de los organizadores en la sede de la Comisión al obtener «explicación en detalle de los objetivos de la iniciativa» [art. 15. 1)]; el inconcreto «sin demora» de publicación de «un anuncio (...) en el registro» y comunicación a las otras dos Instituciones, Comités consultivos y Parlamentos Nacionales [art. 14. 1], y el de tres meses para comunicar a tan referido grupo de organizadores la buena nueva de paso al PE para que aquellos tengan «la oportunidad de exponerla en una audiencia pública celebrada por el Parlamento Europeo (art. 14.2).

Y actualmente, hay que tener en cuenta que con motivo de la pandemia Covid-19, la Comisión Europea ha establecido unas prórrogas a los plazos tanto de las fases de recogida, como de modificación y examen aplicables a las iniciativas ciudadanas europeas. La primera disposición tuvo lugar el 11 de marzo de 2020 y era de 6 meses; la siguiente, de 19 de febrero de 2021 concedió otra prórroga de 3 meses y, de carácter más concreto el 3 de junio de 2021 la Comisión concedió una prórroga más de 3 meses a 6 iniciativas entonces en fase de declaraciones de apoyo. Y para otras 6 entonces en curso, subsiste la genérica de 12 meses ampliadas en julio y diciembre de 2020 y febrero de 2021]. Todas estas medidas se han notificado a los organizadores de las iniciativas correspondientes<sup>31</sup>.

Ha sido de la máxima importancia el que, a diferencia de lo ocurrido durante la época de vigencia del Reglamento del año 2011, la audiencia pública sea obligatoria para la Comisión respecto de todas las ICE registradas que hayan cumplimentado todos los requisitos (n.º de firmas, etc.) ulteriores. El artículo 11 del anterior Reglamento era ambiguo al respecto, hoy no acaece duda alguna, y el hecho de la amplitud de convocados (Instituciones y Órganos consultivos de la UE, Parlamentos nacionales y sociedad civil) da a tal audiencia una relevancia similar a las audiencias que las legislaciones de algunos Estados (p. ej., España) conceden.

Lo que no se nos dice –y ello es lamentable– es la posibilidad de defensa de la ICE por un representante de sus organizadores, tal como también se permite y regula en algunas legislaciones. Pero la fuerza de los hechos lleva inexorablemente a la admisión de ese «Diputado + 1», alguien a quien corresponda exponer y defender la ICE si no se quiere que la audiencia caiga en foso perdido.

No se nos dice tampoco cuál sea la fórmula por la que el Parlamento Europeo evalúe «su apoyo»: evidentemente no cabe llegar a ese resultado sin que

---

<sup>31</sup> Vide [https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/regulatory-framework\\_es](https://europa.eu/citizens-initiative/how-it-works/regulatory-framework_es)

dentro de la Institución se den a su vez ciertos requisitos democráticos (Informe, opiniones de distintas Comisiones, debate, votación).

Y la última palabra –a tenor de la concentración decisoria que hoy por hoy el legislador comunitario ha regalado a la Comisión– la tiene esta Institución: el Reglamento 2019/788 no se atrevió a alterar el *statu quo* y su artículo 15.2 transcrito así lo confirma. Por eso choca que esa norma se cobije bajo el epígrafe «Examen de la Comisión», cuando en verdad se trata de «Decisiones de la Comisión». Ciertamente, estas son variadas, se ofrece a esta Institución un abanico de opciones que, desde el rechazo a un anuncio de «medidas» que vaya usted a saber, hasta el caso –hoy infrecuente, como veremos– de hacer suya la propuesta y por tanto llevarla tal cual al procedimiento legislativo ordinario.

Como resumen, lo que hay que calibrar es si la vigente regulación sobre la IE hace de la Comisión –como proponía el Comité Económico Social UE en 2016– «guía antes que juez»<sup>32</sup>, y ampliando la perspectiva desde un punto de vista político, si incita o no a la Comisión para que esta promueva la participación Ciudadana (o, como la Comisión dice con su peculiar estilo, la «gobernanza a través del diálogo»). Si de veras, la tónica señaladamente restrictiva del Reglamento de 2011 ha sido o no superada por las modificaciones del de 2019 (el autor de estas líneas entiende que muy insuficientemente); en definitiva, si el *statu quo* regulatorio es el adecuado para que –partiendo de que la ciudadanía europea no es tan átona y euroescéptica como algunos proclaman– se faciliten y no se obstruyan –eso sí, ateniéndose a derecho– las ICE que se avecinan.

Ahí surge el problema de fondo de la ICE, que es la interpretación de los requisitos introducidos por el Reglamento a la luz de los preceptos de Derecho Primario, los artículos 11.4 TUE y 24 TFUE. En primer lugar, el antes examinado y por nuestra parte modestamente resuelto, relativo a la inadmisibile rigurosidad en el cómputo de firmas por Estado. Pero de ello y de la interpretación de la reprobable palabra «invitar» en el artículo 11.4 TUE, trataremos en las Conclusiones.

## 6. SOLUCIONES DE FUTURO

No cabe, pues, atemorizarse ante futuras modificaciones legislativas. La UE, debe aportar a este tema, como a todos, su instancia dinámica. Hay un

---

<sup>32</sup> Dictamen CESE 2016/C389/05, localizable en [eu-lex.europa.eu / legal-content/eu/TXT/ ? uri=CELEX:52016I0889](http://eu-lex.europa.eu/legal-content/eu/TXT/?uri=CELEX:52016I0889).

aspecto fundamental para el futuro de la misma, obrante en el artículo 25 del Reglamento 2019/788 que dice textualmente:

«Revisión: La Comisión revisará periódicamente el funcionamiento de la iniciativa ciudadana europea y presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación del presente Reglamento a más tardar el 1 de enero de 2024, y posteriormente cada cuatro años. Dichos informes indicarán también la edad mínima para apoyar las iniciativas ciudadanas europeas en los Estados miembros. Los informes se harán públicos.»

Como se ve el plazo trienal que establecía el Reglamento del 2011 ha sido ampliado en una anualidad. La alusión expresa al tema de la edad de los firmantes demuestra la mala conciencia del Legislador por no haberla rebajado a la de 16 años –que es la plausible– ya que otra modificación, la de elevarla, resulta inconcebible.

Y mantenemos la duda, con reproche, que se pudo hacer al artículo 22 del texto legal precedente. El artículo 25 actual tiene el título «Revisión» pero no impone a la Comisión sino un Informe a las otras Instituciones y el hecho de que tal Informe se haga público, pero omite aclararnos si este lleva indefectiblemente o no a Revisión.

La duda desaparece si atendemos a los precedentes: la Propuesta de la Comisión preparatoria del Reglamento del 2011, en su artículo 21, ofrecía el epígrafe «Cláusula de revisión» (evidentemente más enérgico); y lo justificaba en su «Exposición de Motivos» basándose en la «falta de experiencia» dada la novedad de «este instrumento de democracia participativa» a escala comunitaria: de ello se deducía la necesidad de acudir a las otras Instituciones, pero la última palabra para revisar o no, se mantenía en la Comisión.

Hoy, ni siquiera los Considerandos del Reglamento 788 nos hablan de tal tema, pero el 37 –en su alusión al Principio de Proporcionalidad y su obligada consecuencia en cuanto a establecer normas al efecto que refuercen la «participación de los ciudadanos»– sí parece reconocer que los «Informes» no pueden quedar en su simple emisión, ya que –caso de pronunciarse con insatisfacción de la legislación hasta ese momento vigente–, no hay vía otra que la de la Revisión.

¿A qué campos cabría llevar esas futuras modificaciones? Aparte de la aquí defendida –mediante el sistema de «actos delegados»– transmisión automática de firmas entre Estados para lograr el umbral exigido, se dan otras quizás a más largo plazo pero inevitables. Valgan, al respecto, las reclamadas por nuestros tan citados Aloisio y Padoa-Schioppa: ampliación a 18 meses el plazo de recogida; posible recurso ante el TJUE frente a las negativas infunda-

das de la Comisión; posibilidad de colaboración por parte de las Autoridades locales dentro de todos los Estados Miembros, al efecto de facilitar el acopio de firmas, aportar medios técnicos y financieros y visibilización del proceso; dedicarse preferentemente, y sin mengua del debido respeto a los Tratados, a intensificar la regulación de aquellos temas que –dentro del procedimiento de legislación ordinario, artículo 289 TFUE– atiendan a dar soluciones sobre impuestos, circulación de servicios, infraestructuras y energía, investigación y medio ambiente, inmigración, políticas sociales, cohesión y otros...<sup>33</sup>.

## 7. POLÍTICA INFORMATIVA RESPECTO A LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

No faltan, a este respecto, los Informes a través de los cuales la Comisión da noticia al público sobre el mecanismo de que hablamos, todas ellas en un tono didáctico y a veces excesivamente autolaudatorio. La más conocida es la ya citada «Tu puedes marcar el rumbo –Guía para la ICE», con una Introducción firmada en su primera edición por el Comisario Maros Sefcovic y posteriormente por la Vicepresidenta Věra Jourová<sup>34</sup>: es de utilidad.

Pero lo que aquí nos interesa es la información concreta de las, hasta el momento, veintisiete<sup>35</sup> iniciativas obrantes en los cuadros oficiales de la Comisión, en concreto su Secretaría General. Satisfactoriamente, la página *web* de la Comisión sobre ICE<sup>36</sup> publica la relación de las ICE y su situación –de hecho y jurídica– en cada momento.

Nosotros nos atenemos al gráfico de cuadros hasta ahora aparecido, que es de fecha 10 de enero de 2015. Veamos el repertorio al que añadimos la relación de las nuevas no introducidas en los cuadros sinópticos pero sí en la *web*.

---

<sup>33</sup> Vide ALOISIO & *allia.*, *op. cit.*, págs. 148 y 149.

<sup>34</sup> Luxemburgo, Oficina de publicaciones de la UE, 2019.

<sup>35</sup> Excluimos del cómputo las «denegadas», lo que no obsta que después las relacionemos a efectos meramente informativos, tal como hace la misma Comisión.

<sup>36</sup> Vide <http://ec.europa.eu.citizen-initiative/public/initiatives/ongoing>.

## VI. ELENCO DE INICIATIVAS CIUDADANAS EUROPEAS POPULARES FORMULADAS HASTA LA FECHA Y RESPECTIVO DESTINO

La página web de la Comisión clasifica adecuadamente las ICE, a tenor de dicha situación, en «Abiertas» (se encuentran registradas pero aún en periodo de recolecta de firmas), «Cerradas» (cumplido y atendido el plazo, se hallan *stand by* para su calificación), «Obsoletas» (las que no han obtenido el mínimo de firmas y las que han sido retiradas por los Organizadores), «Denegadas» y «Admitidas».

He considerado útil insertar los cuadros de situación de las respectivas ICE tal como aparecen en la página web de la Comisión y, dado que esta las ofrece en idioma original, prescindo de traducción por ser la mayoría en lenguas asequibles, y me veo obligado a dejar en incógnita las más dificultosas sobre todo si no aparecen en caracteres latinos.

### 1. ABIERTAS

Título	Lenguas disponibles	Fecha de registro	Plazo de recogida 24.00 hora peninsular española
Vite l'Europe sociale! Pour une coopération renforcée des États membres contre la pauvreté en Europe.	FR DE EN	19/12/2014	19/12/2015
Por una Europa más justa, neutralicemos las sociedades pantalla.	FR DE EN ES IT	01/10/2014	01/10/2015

■ LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y CONCEPTUAL

No hacemos comentario alguno, dado nuestro desconocimiento del contenido que obra bajo el título de la ICE.

## 2. CERRADAS

Título	Lenguas disponibles	Fecha de registro	Fecha de cierre
Weed like to talk.	EN DE FR HR IT MT PT SL	20/11/2013	20/11/2014
Iniciativa Europea a favor del Pluralismo en los Medios de Comunicación.	EN BG CS DE EL ES FI FR HR HU IT NL PL PT RO SV	19/08/2013	19/08/2014
ACT 4 Growth.	EN	10/06/2013	10/06/2014
Stop Vivisection.	EN BG CS DA DE EL ES ET FI FR GA HR HU IT LT LV MT NL PL PT RO SK SL SV	22/06/2012	01/11/2013

Me abstengo de comentar.

## 3. OBSOLETAS

### 3.1 Retiradas

Lista de las iniciativas retiradas por los organizadores:

Título	Lenguas disponibles	Fecha de registro	Fecha de retirada
MOVEUROPE.	EN	24/03/2014	26/06/2014
NEW DEAL 4 EUROPE - PARA UN PLAN EUROPEO EXTRAORDINARIO QUE PROMUEVA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL EMPLEO.	EN CS DE EL ES FI FR HR HU IT NL PT RO SL	07/03/2014	30/01/2015
Turn me Off!	EN	03/02/2014	22/04/2014



## VI. ELENCO DE INICIATIVAS CIUDADANAS EUROPEAS POPULARES... ■

Título	Lenguas disponibles	Fecha de registro	Fecha de retirada
Teach for Youth-Upgrade to Erasmus 2.0.	EN DE FR PL	17/06/2013	15/06/2014
Cierre de la libre acogida de personas en Suiza.	DE	19/11/2012	04/02/2013
Iniciativa Europea a favor del Pluralismo en los Medios de Comunicación.	EN BG DE ES FR HU IT NL PT RO	05/10/2012	20/08/2013
Let me vote.	FR DE EL EN ES IT LT LV NL PT SV	11/05/2012	29/01/2013
Directiva Europea sobre el Bienestar de las Vacas Lecheras.	EN CS DA DE EL ES FI FR IT LV NL PL SK	10/05/2012	20/07/2012
Single Communication Tariff Act.	EN BG CS DA DE ES ET FI FR GA HU IT LT LV NL PL RO SK SL	10/05/2012	03/12/2012

### 3.2 Apoyo insuficiente

Lista de las iniciativas que no obtuvieron el número necesario de declaraciones de apoyo en el plazo de un año:

Título	Lenguas disponibles	Fecha de registro	Fecha de cierre
Iniciativa para libre vapeo en Europa.	EN DE ET FI FR HU PL	25/11/2013	25/11/2014
¡LA EDUCACIÓN VALE LA PENA, NO LO LLEVES AL CÁLCULO DEL DÉFICIT!.	EL DE EN FR IT PT SV	06/08/2013	06/08/2014
Let me vote.	FR DE EL EN ES IT LT LV NL PT SV	28/01/2013	30/01/2015
Acabemos con el Ecocidio en Europa: Una Iniciativa Ciudadana para dar Derechos a la Tierra.	EN BG CS DE EL ES ET FI FR HR HU IT LT LV MT NL PL PT RO SK SL SV	21/01/2013	21/01/2014

■ LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA: APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y CONCEPTUAL

Título	Lenguas disponibles	Fecha de registro	Fecha de cierre
Renta Básica Incondicional (RBI) – Explorando un camino hacia las condiciones de bienestar emancipatorias en la UE.	EN BG CS DA DE EL ES ET FI FR HU IT NL PT RO SK SL SV	14/01/2013	14/01/2014
Ley sobre tarifas a la comunicación única.	EN BG CS DA DE EL ES ET FI FR GA HU IT LT LV MT NL PL PT RO SK SL SV	03/12/2012	03/12/2013
«30 km/h - por unas calles habitables!».	EN CS DE EL ES ET FI FR HU IT NL PL SL SV	13/11/2012	13/11/2013
Central pública online de plataformas para recogida de ICE.	EN	27/08/2012	01/11/2013
Suspensión del paquete de energía y cambio climático de la UE.	EN BG CS DA DE EL ES ET FI FR HU IT LT LV MT NL PL PT RO SK SL	08/08/2012	01/11/2013
Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs.	FR	16/07/2012	01/11/2013
Educación Europea de alta calidad para todos.	EN BG CS DA DE EL ES ET FI FR GA HR HU IT LT LV MT NL PL PT RO SK SL SV	16/07/2012	01/11/2013
Fraternité 2020 - Movilidad. Progreso. Europa.	EN BG CS DA DE EL ES ET FI FR GA HR HU IT LT LV MT NL PL PT RO	09/05/2012	01/11/2013

Y añade la Comisión: «Nuevo plazo establecido como consecuencia de las dificultades experimentadas por los organizadores durante la fase de puesta en marcha de la iniciativa ciudadana. Encontrará más información en el comunicado de prensa».

Comentario: es de agradecer a la Comisión que, de una parte y según se deduce de lo anteriormente transcrito, ofrezca una ampliación del plazo a las que figuran como «apoyo insuficiente» (carecemos de noticias acerca de los nuevos plazos). Y, de otra, que en todo caso se ofrezca relación de estas y de las «retiradas» para conocimiento de la opinión pública, aun cuando no estaba obligada a ello. Y decimos que es de agradecer porque esta información nos

hace ver que, cualesquiera que hayan sido los motivos de la obsolescencia, nos ofrece un panorama útil para saber «por dónde van los tiros»: en que campos se mueve la opinión pública ciudadana de nuestra Unión. Evidentemente, hay temas poco presentables, pero los hay candentes y dentro de una eventual acción comunitaria; por ejemplo, los que se refieren a Frontex, a Erasmus –necesitados de puesta al día en varios aspectos–, o el referido a «Pluralismo en los medios de comunicación», tema en el que, por tantos factores (económicos, tecnológicos, *fake news*, etc.), habrá que tomar medidas; los de contenido digital, ecológico y el referido a la Renta Básica Incondicional, de suponer análoga a la tan conocida Renta Básica Universal (RBU) sobre la que tantas opiniones en pro y en contra aparecen día a día en los centros de estudios, *media* y en las conversaciones entre nuestros conciudadanos.

#### 4. DENEGADAS

Llegan hasta la fecha a la cifra de 20, y son las que indicamos a continuación:

- STOP TTIP.
- Vite l'Europe sociale! Pour un nouveau critère européen contre la pauvreté - Ethics for Animals and Kids.
- A new EU legal norm, self-abolition of the European Parliament and its structures, must be immediately adopted.
- The Supreme Legislative & Executive Power in the EU must be the EU Referendum as an expression of direct democracy.
- Our concern for insufficient help to pet and stray animals in the European Union.
- Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!
- To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government's (EG) competence.
- Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe.
- Stop cruelty for animals!
- Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures.
- Ensemble pour une Europe sans prostitution légalisée.
- Enforcing selfdetermination Human Right in the EU.
- Unconditional Basic Income.

- Création d'une Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire.
- One Million Signatures for «A Europe of Solidarity».
- Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión.
- My voice against nuclear power.
- Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva.
- Recommend singing the European Anthem in Esperanto.

Comentario: Accedemos aquí al punto sensible, jurídicamente decisivo, de la interpretación y consiguiente aplicación de los dos requisitos que, genéricamente, se recogen en el Reglamento 2019/788 para la admisibilidad de una ICE: que la acción recabada de la Comisión obre «en el marco de sus atribuciones», y sea susceptible de convertirse en un «acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de los Tratados» (art. 1).

De ello trataremos después pero anticipemos nuestro comentario sobre la que figura en cabeza de la relación, la «Stop TTIP» y ello –como veremos a continuación– por la singularidad que el caso ofrece frente a todas las demás. A pesar de lo llamativo del título que lo ha hecho reducir al TTIP, lo cierto es que también va contra el CETA.

Como es sabido, el TTIP es el *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Tratado de la Unión Europea con Estados Unidos sobre el comercio recíproco. Y el CETA, *Comprehensive Economic and Trade Agreement* lo es análogo con Canadá.

Lo particular del caso es que ambos Tratados lo son en ciernes por encontrarse en fase de negociación. Y esa es la razón alegada por la Comisión, en el sentido de no existir «acto jurídico» alguno llevado a cabo por las Instituciones (art. 11.4 TUE). En una fase de negociación UE con esos dos países, y cualquiera que sea la amplitud y envergadura abarcada, es preparatoria: literalmente, «la apertura de negociaciones no es un acto legal».

Pero a este argumento –a nuestro modo de ver contundente– añade la Comisión otro: «los actos quedan fuera del marco de poderes de la Comisión». Es cierto, pero este dato se verá, se verá una vez concluidas las negociaciones. Porque si llegan a prosperar estas habrá (artículo 218,6 TFUE) una «Decisión» del Consejo cuya naturaleza de acto jurídico es innegable (artículo 288 TUE, situado bajo el epígrafe de la sección 1.<sup>a</sup> del capítulo del título I Sexta parte, que así lo encabeza bajo la denominación «actos jurídicos de la Unión»). Si se presentare para entonces una ICE renovada contra ambos Tratados, o más

exactamente, de la «Decisión» aprobatoria del Consejo, el tema probablemente a tratar sería el de su encaje en las competencias de la Comisión lo que –a tenor del artículo 291 TFUE *a sensu contrario*– parece no tendría lugar<sup>1</sup>.

Respecto a las demás ICE desatendidas, el argumento básico es –valga la redundancia– la «falta de base legal». Así, para poner algún ejemplo y evitar extendernos en demasía cabe citar las «Vite l'Europe sociale! Pour un nouveau critère européen contre la pauvreté», «*Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*», «*My voice against nuclear power*», «Création d'une Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire», «Ensemble pour une Europe sans prostitution légalisée» y «Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión».

Pues bien, para todas y cada una la Comisión niega la base legal. Veamos: si para la «Europa social» no es base el artículo 153, 1) j) TFUE que establece la lucha contra la exclusión social, no hay base porque esa lucha se dirigiría a alcanzar una «cooperación» entre los Estados, no a esa armonización normativa que reclama la ICE; si para la *Minority SafePack* el TUE en su artículo 3,3) respeta la «diversidad cultural y lingüística» y se rechaza la discriminación en el artículo 21,1 de la Carta, tampoco hay base porque ningún artículo contiene actos comunitarios de signo positivo; el tema nuclear queda descartado porque afecta a un Tratado, el EURATOM, ajeno y al parecer inmodificable; si la *Creation d'une Banque Publique* pudiere ampararse en los objetivos de la UE según TUE art. 3,3), «no vemos» (literal en la respuesta) ninguna disposición que sirva de base (por parte del autor de estas líneas se opina que el art. 14 TFUE sobre «Servicios Europeos de Interés General» no debiera ser olvidado); si *Ensemble pour une Europe sans prostitution légalisée*, que pudiere asumirse plenamente si lo pretendido es un «conjunto» de una Europa sin trata de cuerpos (art. 83 y 84 TFUE), se rechaza porque ambos preceptos parten de la acción particular de cada Estado y ninguno prevé la armonización normativa; y la pretensión de «abolición de la tauromaquia» carece asimismo de base porque, si bien el artículo 13 TFUE alude al «bienestar de los animales como seres sensibles», lo cierto es que el mismo precepto respeta «las disposiciones y las costumbres de los Estados miembros (...) tradiciones culturales y patrimonio regional», lo cual lleva a concluir a la Comisión, basándose en la sentencia Jippes<sup>2</sup>, que «el bienestar de los animales no forma parte de los objetivos del Tratado».

<sup>1</sup> Vide en este sentido, Profesora A. MANGAS MARTÍN, 2012, pág. 231.

<sup>2</sup> TJUE, C-189/01, Rec. I-5689, punto 71.

Concluiríamos que las respuestas en este sentido negativo suelen carecer de alusión a posibles preceptos aplicables siendo el más frecuente argumento el de la falta de base jurídica.

## 5. ATENDIDAS

Lista de las iniciativas sobre las que la Comisión ya ha hecho públicas sus conclusiones.

Título	Lenguas disponibles	Fecha de registro	Respuesta de la Comisión y seguimiento
Uno de nosotros.	IT BG CS DA DE EL EN ES ET FI FR HR HU LT LV MT NL PL PT RO SK SL SV	11/05/2012	Comunicación Anexos Más información.
El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!	EN BG CS DA DE EL ES ET FI FR GA HR HU IT LT LV MT NL PL PT RO SK SL SV	10/05/2012	Comunicación Anexo Más información.
Prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos.	EN +24 LENGUAS	25/01/2017	Aceptación parcial, pero rechazo a la prohibición radical del glifosato.
Stop Vivisection.	EN +24 LENGUAS	22/06/2012	

Comentario. Relacionada en segundo lugar «El derecho al agua (...)» fue admitida por la Comisión el 19 de marzo de 2014<sup>3</sup>. La anterior, «Uno de nosotros», lo fue con fecha 28 de mayo de 2014<sup>4</sup>.

A ambas dedicó la Comisión una amplia respuesta, quince páginas para una primera y cinco para otra.

Pero hete aquí que para la –supongo- sorpresa e inclusive decepción de los organizadores, firmantes y –si los ha habido- ciudadanos seguidores al respecto, desde luego para el firmante de este texto, ninguna de las dos respuestas de la Comisión atiende al objetivo e inclusive mandato legislativo, no otro que el de llevar a cabo «una propuesta adecuada (para) un acto jurídico de la Unión

<sup>3</sup> COM (2014) 177 final.

<sup>4</sup> COM (2014), 355 final.

(...)», art. 11,4) TUE; lo que queda corroborado en el Apartado 2 del art. 15 Reglamento 2019/788 cuando encarga a la Comisión recoger en una comunicación «las medidas que se proponga adoptar, en su caso, y sus razones para la adopción o no de medidas»

Cierto es que este precepto, así como su antecedente 10, c) del Reglamento 2011/211, parecen más tibios que el del Tratado, pero no cabe duda acerca de la supremacía de éste para la interpretación del conjunto normativo.

No hace tal cosa la Comisión: en ambas extensas respuestas lleva a cabo una serie de consideraciones de la política llevada y por llevar de la UE en la respectiva temática, y entabla una grata (¿ingrata?) conversación con los organizadores de la ICE, de cuyo tono cabe extraer párrafos como los siguientes:»la Comisión acoge con satisfacción la movilización de los ciudadanos (...)»; «la Comisión permanecerá también atenta a las preocupaciones públicas»; «el objetivo será capacitar al ciudadano (en) la gestión del agua»; «a nivel mundial, la Unión mantiene su compromiso(...)» y «en particular, la Comisión reforzará la aplicación de su legislación sobre la calidad del agua (...) pondrá en marcha una consulta pública (...) mejorará la transparencia de la gestión (...) defenderá el acceso universal al agua potable segura y el saneamiento como ámbito prioritario de los futuros Objetivos de Desarrollo Sostenible. «Y por último la Comisión invita a los Estados miembros a que tengan en cuenta «(...) las inquietudes manifestadas por los ciudadanos a través de esta iniciativa y les insta (...)».

Ahí es todo en cuanto a la ICE «Agua».

Respecto a la ICE «Uno de nosotros» que proponía medidas concretas como la de «no deberá efectuarse ninguna asignación del presupuesto para la financiación de actividades que destruyan embriones humanos o que presupongan su destrucción», la Comisión hace observar a los organizadores que «las disposiciones de horizonte 2020 sobre investigación con células madre de embriones humanos respetan plenamente los Tratados (...) y la Carta»; (...); que la Comisión «seguirá aplicando el sistema (...) y respetando las normas de seguimiento y verificación (...)»; que «los campos de investigación excluidos de la financiación podrán revisarse (...)»; que »la Comisión va a seguir atentamente el proceso científico (...) en particular en el campo de las células madre (...) y va a prestarle su apoyo como sea conveniente» que «cuando se disponga de alternativas (...) a las células madre (...), la Comisión explorará (...) « y «continuará apoyando el registro europeo (...) y contribuir a optimizar su uso, evitando el establecimiento innecesario de nuevas líneas de estas células madre»; «la Comisión contribuirá a minimizar el número de abortos (...) en los países en desarrollo»; «la Comisión procurará (...) mediante una conferencia

internacional» (...) para fomentar (...) el desarrollo y ayuda humanitaria»; «la Comisión continuará (...) seguimiento y supervisión e informando periódicamente al Tribunal de Cuentas Europeo (...)». Y para redondear (¿o despedirse?), promete un «diálogo estratégico con los colegisladores (para) una revisión democrática y transparente ya en marcha y de carácter permanente».

En cuanto a la prohibición del glifosato y protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos, la Comisión se muestra radical en su negativa a prohibir, hoy por hoy, los herbicidas basados en el glifosato, y no hará propuesta alguna al Parlamento. Más abierta parece en cuanto a «esfuerzos para una reducción continua y cuantificable de los riesgos del uso de plaguicidas», pero se limita a «esperar que los Estados miembros mejoren sus planes de acción nacionales»; eso sí, ejercerá el ¡gran! esfuerzo de «establecer indicadores armonizados del riesgo».

De su promesa de reevaluación de este tema para 2019 no ha habido noticia alguna.

En cuanto a «*Stop Vivisection*», a continuación de los habituales aplausos a los ciudadanos movilizados por el bienestar de los animales, se muestra muy poco receptiva ya que considera que toda esa experimentación es imprescindible para la salud humana y mantenimiento del medio ambiente. Lo que queda claro es que la Comisión se niega a presentar propuesta alguna derogatoria de la Directiva 2010/63/UE que facilitaba tal experimentación, y de la misma procurará mantener a salvo las llamadas «tres R» (reemplazo, reducción y refinamiento de la utilización de animales). Como siempre, la invitación a que, según la legislación comunitaria, se dirigía a la Comisión, esta la retrasmite (¡qué cómodo!) a los Estados nacionales para que por su parte intenten mejorar la situación.

Esto es todo en cuanto a «*Stop Vivisection*».

En modo alguno me permito opinar acerca del fondo de estas cuatro ICE admitidas, como tampoco opiné respecto del fondo de las rechazadas. Lo que sí me incumbe es calibrar la congruencia de las respuestas de la Comisión para venideras aceptaciones de ICE con la intención ínsita a los Tratados, y por tanto el sentido de la expresión del artículo 11 TUE: «que presente un propuesta adecuada». Está claro que el texto de sendas respuestas son manifiestamente insuficientes, cuando no conscientemente desviadas.

Quizá sea este el momento de lamentar que no se atendiese a la moción de varias OSLs, secundada por la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, de que las respuestas deberían adoptar el formato de los actos jurídicos de la Unión, es decir, de Reglamentos o Directivas para los cuales esta Institu-



ción tiene el obligado cometido de proponerlos a las otras dos Instituciones, Parlamento y Consejo.

Y como ocurre que el Reglamento 2019/788 prevé en su artículo 14.2 una audiencia pública, problemática resulta la celebración de esta si, frente a la concreción de la ICE, se contraponen toda una serie de observaciones de la Comisión muy estimables política y socialmente en sí, pero del todo carentes de la mínima enjundia jurídica.

De seguir así, se cumplirá la profecía pesimista que las Profesoras Freixes y Poptcheva hacían en 2009: una estimación insuficiente de ICE admitidas significaría «un derroche de los recursos ciudadanos»<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> *Vide*, FREIXES, T. y POPTCHEVA, E. M., pág. 44.

## VII. NUEVAS INICIATIVAS CIUDADANAS EUROPEAS

Hoy en día, y apoyados en las páginas informativas de la Comisión, podemos dar noticia de las que sucesivamente se van registrando <sup>1</sup>.

- 14/09/2015. Registro de la *Fair Transport Europe- equal treatment for all transport workers* (Transporte justo- Igual tratamiento a los trabajadores del ramo)<sup>2</sup>.
- 19/10/2015. Registro de *Stop Plastic the Sea* (¡No más plásticos al mar!).
- 11/12/2015. Registro de «Mama, papa y los niños-Iniciativa ciudadana europea para proteger el matrimonio y la familia».
- 30/11/2015. Registro de *Vi vill att WHO's rekommendationer efterföljs. Cannabis ska bli avkriminaliserat med reglering* (Queremos que se sigan las recomendaciones de la OMS. El cannabis debe ser despenalizado una vez regulado).
- 30/11/2015. Registro de *Wake up Europe!. Agir pour préserver le projet démocratique européen* (¡Arriba Europa! Trabajar para preservar el proyecto democrático europeo).
- 02/09/2016. Registro de *Let'sfly2Europe: Flüchtlinge legalen und sicheren Zugang nach Europa ermöglichen!* (¡Vuelos por toda Europa: Vuelos legales seguros para facilitar el acceso a Europa entera!).
- 12/09/2016. Registro de *People4Soil: sign the citizens initiative to save the soils of Europe!* (Suelo del pueblo, ¡salva las tierras de Europa!).
- 06/10/2016. Registro de *More than Education- Shaping active and responsible citizens* (Más que educación – Dando forma a ciudadanos activos y responsables).

---

<sup>1</sup> Vide [https://europa.eu/citizens-initiative/\\_es](https://europa.eu/citizens-initiative/_es)

<sup>2</sup> Traducción libre, así como las siguientes

- 11/01/2017. Registro de *European Free Movement Instrument* (Instrumentos para un movimiento libre en Europa).
- 27/03/2017. Registro de *EU Citizenship for Europeans: United in Diversity in Spite of jus soli and jus sanguinis* (Ciudadanía para los Europeos: Unidad en la diversidad a pesar del *ius soli* y el *ius sanguinis*).
- 02/05/2017. Registro de *Retaining European Citizenship* (Preservar la ciudadanía europea).
- 22/05/2017. Registro de *Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!* (Reduzcamos las diferencias salariales y económicas que desgarran Europa).
- 12/06/2017. Registro de *Stop Extremism* (¡Stop a los extremismos!).
- 15/02/2018. Registro de *We are a welcoming Europe, let us help!* (Somos esa Europa bienvenida, ¡pongámonos a ello!).
- 21/03/2018. Rechazo del registro de la propuesta *British Friends – stay with us in EU* (Amigos británicos, quedaos en la UE).
- 19/07/2018. Registro de *Stop starvation for 8% of the European population!* (Stop a la inanición que asola al 8% de la población europea).
- 11/09/2018. Registro de *End the Cage Age* (¡Terminemos con las jaulas!) En el momento de redactar estas líneas (octubre 2020) llega la noticia de la culminación de esta ICE, que ha conseguido el apoyo de 1.400.000 firmantes por lo que, cumplimentados los requisitos según la Comisión, comienzan los plazos de un mes de deliberación entre el grupo de organizadores y posterior de tres meses para la audiencia en el PE.
- 27/09/2018. Registro de *STOP FRAUD and abuse of EU FUNDS – by better control of decisions, implementation and penalties* (Stop al Fraude y abuso en los fondos estructurales de la UE, mediante un mejor control de las decisiones, aplicaciones y sanciones).
- 02/10/2018. Registro de *Eat ORIGINAL! Unmask your food* (Alimentación originaria: ¡desenmascara tu comida!).
- 12/11/2018. Registro de *Mandatory food labelling Non-Vegetarian / Vegetarian / Vegan* (Etiqueta obligatoria en los alimentos: no vegetariano, vegetariano, vegano).
- 28/11/2018. Rechazo del registro de la propuesta *EU wide referendum whether the European Citizens want the United Kingdom to remain or to leave!* (Un amplio referéndum entre los ciudadanos europeos acerca de la permanencia o salida del Reino Unido).
- 20/02/2019. Registro de *Let's demand smarter vaping regulation!* (Reclamemos la regulación de un vapeo inteligente).

- 04/03/2019. Registro de *Europe CARES – Inclusive Quality Education for Children with Disabilities* (Cuidados en Europa: Educación de calidad para los niños con discapacidad).
- 18/03/2019. Registro de *Housing for All* (Vivienda para todos).
- 01/04/2019. Registro de *#NewRightsNow – Renforcer les droits des travailleurs «ubérisés»*(#NuevosDerechosYa): Reforzar los derechos de los trabajadores «uberizados».
- 08/04/2019. Registro de *Respet de l’Etat de droit au sein de l’Union européenne* (Respeto al Estado de Derecho en el seno de la UE).
- 06/05/2019. Registro de *The fast, fair and effective solution to climate change* (La definitiva, justa y efectiva solución al cambio climático).
- 07/05/2019. Registro de *Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures* (Política de cohesión, igualdad regional y sostenibilidad de las culturas regionales).
- 10/05/2019. Registro de *Ending the aviation fuel tax exemption in Europe* (Demos fin a la exención de tasas al fuel usado en la aviación).
- 27/05/2019. Registro de *Rettet die Bienen! Schutz der Artenvielfalt und Verbesserung der Lebensräume von Insekten in Europa* (¡Salvad las abejas! Protección de la biodiversidad y mejora del hábitat de los insectos en Europa).
- 22/07/2019. Registro de *A Price for carbón to fight climate change* (Un precio al carbón como lucha contra el cambio climático).
- 25/07/2019. Registro de *Grow scientific progress: crops matter!* (Acrecentar el progreso científico: ¡los cultivos importan!).
- 26/07/2019. Registro de *Mettons fin à l’ère du plastique en Europe* (Pongamos fin a la era del plástico en Europa).
- 12/09/2019. Registro de *Stop corruption in Europe at its root, by cutting off funds to countries with inefficient judiciary after deadline* (Stop hasta las raíces de la corrupción en Europa, retirando los fondos estructurales a los países judicialmente incumplidores tras plazo de aviso).
- 23/09/2019. Registro de *Actions on Climate Emergency* (Medidas ante la emergencia climática).
- 30/09/2019. Registro de *Save bees and farmers! Towards a bee-friendly agricultura for a healthy environment* (¡Salvar a las abejas y a los granjeros! Hacia una agricultura protectora de las abejas para un medio ambiente saludable).
- 02/01/2020. Registro de *Stop Shark Finning- Stop the trade* (Prohibición del cercenamiento de las aletas de los tiburones - Prohibición del comercio)

- 04/03/2020. Registro de *Voters without borders* (Votantes sin fronteras, plenos derechos políticos para los ciudadanos de la UE: se limita a evitar restricciones administrativas perjudiciales).
- 15/05/2020. Registro de Libertad para compartir (Busca equilibrio entre derechos de autor y *royalties* y necesidades informativas de la ciudadanía)
- 15/05/2020. Registro de Implantación de rentas básicas incondicionales (RBI) en toda la UE.
- 21/08/2020. Registro de Derecho a una cura (Regular a escala comunitaria la distribución gratuita de las vacunas útiles para someter la pandemia Covid-19).
- 07/01/2021. Registro de Iniciativa de la sociedad civil para la prohibición de las prácticas de vigilancia biométrica masiva.
- 17/02/2021. Registro de Supresión de la Vigilancia biométrica (iniciada por el colectivo *Reclaim your Face* y EDRI).
- 21/04/2021. Registro de Programa de intercambio de funcionarios - («*Civil Servant Exchange Program (CSEP)*»).
- 21/04/2021. Registro de Tejados ajardinados.
- 16/06/2021. Registro de Prohibición de la publicidad y el patrocinio de los combustibles fósiles.
- 30/06/2021. Registro de Cosméticos sin crueldad - por una Europa sin ensayos con animales.
- 13/08/2021. Registro de Devolver el plástico (*ReturnthePlastics*): una iniciativa ciudadana para crear un sistema de depósito a escala de la UE para reciclar las botellas de plástico (en curso).
- 08/09/2021. Registro de Garantizar la conformidad de la política comercial común con los Tratados de la UE y con el Derecho internacional.
- 07/10/2021. Registro de «Stop (((5G))) - *Stay Connected but Protected*» [No a la (((5G))) - Permanezcamos conectados, pero protegidos].
- 27/10/2021. Registro de Llamamiento a la acción - Protección del medio ambiente en todas las políticas.
- 14/12/2021. Registro de *Green VAT* – Un IVA ecológico de la UE con el fin de fomentar productos y servicios sostenibles y respetuosos con el medio ambiente.
- 02/02/2022. Registro de ‘*Win It On The Pitch*’ (Consíguelo en el campo).
- Febrero 2022. Últimamente, y a tenor de informes de prensa<sup>3</sup>, parece estar en marcha una ICE para prohibir las importaciones europeas desde los asentamiento israelíes en territorio ocupado palestino (ignoramos la fase en que se encuentra el proyecto).

---

<sup>3</sup> Vide diario *El País* 24/02/2022.

## VIII. CARÁCTER DE LA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

Una vez superada la dificultad nacida de la escasa información de la Comisión sobre el elenco al día de ICE, y al albur de la alta discrecionalidad subsistente al efecto –no respuesta o respuesta evasiva– parece cumplirse la primera obligación de la Institución, no otra que la activación de la «plataforma colaborativa *on line*», su concreción en asesoramiento y, caso positivo, ulterior registro, también *on line*, de la ICE advenida; de lo que ha de darse –así como de todas las demás– noticia en una página web de público acceso: todo ello exigido por el artículo 4.º del Reglamento 2019/788.

Pero hay más: no creemos errar si sospechamos que esos incumplimientos por parte de la Comisión, y lo que llamaríamos su relajamiento informativo en cuanto a las propuestas y correspondientes respuestas, cualquiera que sea el sentido de las mismas, inicia un proceso de reconducción del apartado n.º 4 del artículo 11 TUE, hacia los tres anteriores apartados del mismo precepto: «intercambio de opiniones con asociaciones representativas, diálogo abierto con las mismas, amplias consultas con partes interesadas»...

En definitiva, volver a la «gobernanza». Pero uno de los objetivos de esta es «legislar mejor»<sup>1</sup>. Aquí, admitida una ICE, no se trata solo de hacerlo «mejor» –lo que es encomiable–, se trata de hacerlo, sí o sí. Y a eso es a lo que, si leemos detenidamente el TUE en el conjunto de los preceptos dedicados al tema, complementados por dos sucesivos Reglamentos y otras disposiciones (Guía oficial, etc.), está obligada la Comisión mediante el cumplimiento de todos los trámites de «publicación y audiencia pública» (epígrafe 2 del art. 14

---

<sup>1</sup> Libro Blanco sobre Gobernanza, COM (2001) 428 final (DOCE-C287 de 12 de octubre de 2001, pág. 22).

del Reglamento 2019/788) hasta la denegación, aceptación parcial y, caso positivo, toma o no de «medidas» con expresión de «razones» al efecto (citado art. 15,2). Todo ello amparado por una publicidad que, bajo el epígrafe «Comunicación», el artículo 18 del mismo Reglamento, impone a la Institución: «dar a conocer a la opinión pública la existencia, los objetivos y el funcionamiento de la iniciativa ciudadana (...)»

Pero inevitablemente surge aquí el tema de la interpretación de la palabra «invitar» en el tan citado apartado 4) del artículo 11 TUE.

Autores como el Profesor Uriarte<sup>2</sup>, los representantes de «ECI Support Center»<sup>3</sup> y otros, consideran que la expresión «invitar» lleva consigo una omnímoda libertad de la Comisión para dar curso o no a las ICE que reciba. La Profesora Mangas Martín hace constar que «la Institución supranacional, que encarna al interés general, debe decidir discrecionalmente sobre la oportunidad de las propuestas y su contenido –el artículo 47.4 deja bien claro que es una *invitación* y no una imposición–.»<sup>4</sup> En esa misma línea se sitúa el Profesor Pascual Verdú, quien identifica la ICE con un simple «derecho de petición», por lo que es a la Comisión a quien está atribuida «la iniciativa para llevarla o no al Consejo de Ministros y al Parlamento Europeo». Pero a diferencia de la últimamente citada autora, muestra su disconformidad con el sistema, lo que motiva la posición de este autor, no otra como defender que «la toma en consideración de una propuesta avalada por un millón de firmas fuera automática por parte del Consejo y del Parlamento sin necesidad de pasar por el visto bueno de la Comisión»<sup>5</sup>.

Existen, sí, opiniones más optimistas, como la de la Profesora Báez Lechuga cuando afirma que «a nivel jurídico puede argumentarse que la ICE tiene la misma fuerza para iniciar legislación que el PE o el Consejo»<sup>6</sup>. Ciertamente, cabe argumentar, el verbo «invitar» ha de ser superado, porque hoy por hoy está ahí.

Y esa superación no cabe hacerla sino mediante una adecuada interpretación jurídica, sujeta a la tan consabida «proporcionalidad», principio comuni-

---

<sup>2</sup> Vide URIARTE, C., «La Iniciativa Ciudadana Europea, luces y sombras», en BENEDICTO, M. A., y otros, 2014, pág. 245, y «Una Europa más transparente y democrática», en NASARRE, E. y otros, 2014, págs. 1,2,3.

<sup>3</sup> *ECI Support Center (Democracy Int)* en *file://IC:/Documentsandsettings/hpadministrator/desktop/initiative*.

<sup>4</sup> Vide MANGAS MARTÍN, A., 2005, pág. 63. (La autora se refiere al Proyecto de Tratado Roma II, y la cifra a su articulado).

<sup>5</sup> Vide PASCUAL VERDÚ, J., en Bru Purón & *allia*, 2005, págs. 195 y sgte.

<sup>6</sup> Vide BAÉZ, I. *op. cit.* pág. 261.

tario inexistente si no se supedita –como dice el TUE artículo 5.4– a la voluntad de «alcanzar los objetivos de los Tratados».

Y creo que para dilucidarlo no cabe una interpretación tan solo gramatical, sino la sistemática que abarca todo el artículo 11 TUE, el artículo 24 TFUE y, sobre todo, el Reglamento 2019/788, Ley directamente aplicable a la materia. Todo ello dentro de un innegable entramado institucional que se basa en un cuasi-monopolio de la iniciativa legislativa a favor de la Comisión (art. 17, apartados 1 y 2 TUE), tan solo condicionado en el artículo 225 TFUE al reconocer al Parlamento Europeo la facultad de «solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquel requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación de los Tratados». Lógicamente, la no atención a estas pretensiones de origen institucional puede originar una demanda por Omisión conforme al artículo 265 TFUE.

Veamos qué ocurre si la pretensión es de origen popular.

Al efecto, inevitable es acudir al texto básico, el tan citado artículo 11.4) TUE. Nos dice que «un grupo (...) podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión (...)». Efectivamente, vana tarea de firmantes y organizadores sería si, en lugar de «invitar», no invitasen, disuadiesen. Invitar es, ante todo, un acto positivo, dirigido a un destinatario. (Invitado que no puede ser «de piedra», ni cabe –como un Don Juan de ocasión– despache el tema con un «tan largo me lo fiáis». <sup>7</sup>)

Es oportuno determinar el sentido de la utilización de tan inadecuado término por los redactores del Proyecto Constitucional, en cuyo artículo I-47, figura, con probabilidad tomándolo del texto aportado por Alain Lamassoure y Justin Meyer en la Convención de 2003. Pero no literalmente. En efecto, estos convencionales propusieron que la ICE «obligase simplemente a la Comisión para hacer proposiciones, y a cargo del Consejo y el Parlamento el decidir sobre los pasos a seguir» <sup>8</sup>.

Y obsérvese que su precedente, la propuesta Schüssel/Dini, utilizaba otra expresión, mucho más enérgica, «derecho de presentar una agenda de iniciativa». Mientras que los citados convencionales Lamassoure y Meyer en su Enmienda al texto provisional de la Convención presentada el 23 de abril de 2003, ciertamente rebajaron –quizá por estrategia, «no asustar al personal»– el carácter de lo que había de ser una ICE, ello desde el momento en que la figura ju-

<sup>7</sup> Vide TIRSO DE MOLINA, «El burlador de Sevilla y convidado de piedra», versos 961 y otros, editado por Florit Durán, F., Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2006 localizado en <http://www.cervantes-virtual.com/obra/el-burlador-de-sevilla-y-convidado-de-piedra--0/>

<sup>8</sup> Vide LAMASSOURE, A., 2004, pág. 425.



rídica quedó definida como «nuevo derecho de petición colectiva de ciudadanos»<sup>9</sup>, que «obligaría por petición a las Instituciones a hacerse cargo de un problema»<sup>10</sup>, para lo cual –insistimos– los tan citados convencionales no pasaron de crear una obligación de la Comisión conducente a proponer (¿insinuar?): siempre subsistirá nuestra objeción de que «invitar» no equivale a «proponer oficialmente», no pasa de ser un término desiderativo, por supuesto ajeno a toda regulación jurídica que se tenga por tal.

Y es de tener en cuenta que el texto emanado de la Convención (art. I-46.4 del Proyecto constitucional) decía que «podrá pedirse a la Comisión, por iniciativa de al menos un millón de ciudadanos de la Unión procedentes de un número significativo de Estados miembros, que presente una propuesta adecuada (...)». Que el *Praesidium* lo basaba en «el objeto de dotar de un marco y de un contenido al diálogo ya instaurado ampliamente entre las instituciones y la sociedad civil». Pero que la CIG de Roma inaugurada el 4 de octubre de 2003 modificó el texto, que habría de pasar a ser el Apartado 4.º del artículo I-47, para adoptar el que, fenecido el Tratado Roma II, es la versión que nos ofrece hoy el artículo 11 TUE del de Lisboa. Y que el artículo 24 TFUE redondea, intenta redondear, pero en cuya terminología sí es significativo el uso de la palabra «presentación» que el contexto podría llevar a asimilarlo a –o a diferenciarlo de– «invitación».

Sigamos: el Reglamento 2011/211 en su artículo 2, 1) reiteraba la expresión «invitar» («invite»), pero su artículo 10, c) era imperativo: «en el plazo de tres meses recogerá en una comunicación (...) las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo».

Precepto mantenido por el artículo 14 del Reglamento 2019/788 en términos aún más rigurosos («publicará sin demora»...) <sup>11</sup>. Ciertamente es que el precepto se refiere a «una iniciativa válida» y que la validez de la misma –en lo que aquí nos interesa, sus aspectos sustantivos– ha sido previamente testada por la Comisión. [art. 6.3, a cuyo tenor «la Comisión registrará la iniciativa si (...) c), ninguna de las partes de la iniciativa queda manifiestamente fuera del marco de las atribuciones de la Comisión para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de los Tratados; d) (...) no es manifiestamente abusiva, frívola o vejatoria; e) (...) no es manifiestamente

<sup>9</sup> Vide CVCE, EU, Entrevista el 9/09/2008 a Alain Lamassoure, Volumen 26, págs. 60 sgtes. Asimismo en video localizable en [https://www.cvce.eu/en/obj/interview\\_with\\_alain\\_lamassoure\\_the\\_origins\\_and\\_establishment\\_of\\_the\\_european\\_convention\\_paris\\_9\\_september\\_2008-en-0082ae09-0eb9-4c76-a1de-da2878e8d6e4.html](https://www.cvce.eu/en/obj/interview_with_alain_lamassoure_the_origins_and_establishment_of_the_european_convention_paris_9_september_2008-en-0082ae09-0eb9-4c76-a1de-da2878e8d6e4.html)

<sup>10</sup> Vide LAMASSOURE, A., *op. cit.*, pág. 411.

<sup>11</sup> Vide transcripción íntegra del precepto *ut supra*.

contraria a los valores de la Unión (...)). Pero (art. 6, 7) «Cuando deniegue el registro de una iniciativa o solo la registre parcialmente (...), la Comisión motivará su decisión e informará al grupo de organizadores. También informará de todos los posibles recursos judiciales y extrajudiciales a su disposición»].

*Ergo*, no cabe el silencio.

Y algo fundamental, como muestra de que estamos en una Unión de Derecho: la denegación total o parcial, por parte de la Comisión, del registro y, por tanto, del ulterior desenvolvimiento de la ICE, es recurrible, judicial y extrajudicialmente, a tenor del citado artículo 6, apartado 7, del Reglamento 2019/788, precedido en este punto por el n.º 3 del artículo 4 del derogado Reglamento 2011/211. Ciertamente es que en los años transcurridos durante la vigencia de uno y otro Reglamento, no hemos podido presenciar recurso alguno al efecto, pero todo se andará. (Y cierto es el error legislativo de aludir a unos procedimientos extrajudiciales –hay que entender arbitrales– inexistentes en el Derecho Comunitario).

Pero en cambio, frente a la negativa de la Comisión a registrar, total o parcialmente la iniciativa presentada en forma, a los organizadores –más en concreto– al Comité de ciudadanos, éste a su vez a través del Representante o Sustituto «facultados para actuar en nombre del grupo de organizadores» (art. 5, apartados 2 y 3, Reglamento 2019/788), les cabe ejercer su acción judicial en defensa del registro y, por tanto, del secuencial ejercicio de la ICE. (¿O no es así, cabe en una Comunidad de Derecho «gestionar» –art. 5,1 Reglamento 2019/788– un acto jurídico cual la Iniciativa sin poder recurrir judicialmente en su defensa?) La acción judicial no puede ser otra que la prevista en el artículo 263 TFUE, la ejercitable ante el Tribunal de Justicia Europeo por el que se controla la «legalidad de (...) los actos (...) de la Comisión (a ejercitar por) toda persona física o jurídica (mediante) recurso (...) contra los actos de que sea destinataria o que le afecten directa e individualmente». Y más en concreto, el artículo 265 TFUE regulador del Recurso por omisión, el más adecuado para combatir los silencios o salidas por la tangente por parte de la Comisión respecto de ICE desatendidas.

Dato confirmado por el muy citado artículo 15 del Reglamento 2019/788 vigente que –repito<sup>12</sup>– no se reduce a un, llamaríamos, ritual o adormecido «examen» por la Comisión». Es la regulación de sus obligadas decisiones a tomar, guste o no guste.

Como vemos, el «invitado» no es de piedra, ha de actuar, y si responde al «anfitrión-ICE», ha de ser mediante un «sí» o un «no», o un «sí en parte», con

---

<sup>12</sup> *Vide ut supra*.

razones debidas en ambos últimos supuestos. Y si es lo primero, el «sí», deberá ser congruente con la aceptación, la Comisión deberá «presentar en el ámbito de sus atribuciones una propuesta adecuada sobre las cuestiones sobre las que los ciudadanos estimen que se requiere un acto legislativo de la Unión (...)». Todo ello a tenor del artículo 11.4) TUE corroborado por el artículo 2.1) del Reglamento 2011/211, y reforzado por el artículo 1 del vigente Reglamento 2019/788: «(...) tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre las cuestiones que los ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión a efecto de la aplicación de los Tratados».

El art. 11.4) TUE no establece un mero «código de conducta» tan propio de la gobernanza y similares (*due diligence*, «responsabilidad social corporativa», etc.). Es un precepto que establece unos requisitos para que se cumpla la Ley, no otra que la obligación de la Comisión de llevar a cabo la Propuesta que aceptó.

Es una norma jurídica, caracterizada por Kelsen como «técnica social concreta de un orden coercitivo», a lo que en otro lugar el Profesor añade que «la función de la norma es prescribir, influir en la conducta de los ciudadanos utilizando la coacción institucionalizada si es preciso (porque) el Derecho vale solo como Derecho positivo, es decir, como Derecho instituido»<sup>13</sup>. Toda norma –nos diría años después Norberto Bobbio basándose en Ravá<sup>14</sup>– es «coercible», porque lleva aparejada una acción judicial caso de incumplimiento a ejercer por el en su caso damnificado.

Por ello, para los supuestos de no respuesta, denegación o inclusive admisión sin consiguiente propuesta, entendemos que cabe el ejercicio del recurso contenido en el citado artículo 263, párrafo cuarto, TFUE<sup>15</sup>.

Y es el momento, también, de aludir a las hipotéticas limitaciones derivadas del marco competencial comunitario. El uso y abuso, en las denegaciones de la Comisión para ICE que pudieren considerarse viables bajo el pretexto de «fuera de competencia» o «ausencia de base en los Tratados», debe –según Bouza<sup>16</sup>, otros acreditados autores y el de estas modestas líneas– inyectarse del espíritu dinámico del contexto del artículo 352 TFUE, reconocedor de los *implied powers* propios de una Comunidad en evolución como la nuestra. Ese *spill over* o –como denominé en otro lugar<sup>17</sup> –«subsidiaridad inversa» del que

---

<sup>13</sup> Kelsen, H. 1974, pág.29. y 1979, pág. 96.

<sup>14</sup> *Vide* Bobbio, N., 1993 pág. 88 y sgtes.

<sup>15</sup> *Vide ut supra*.

<sup>16</sup> *Vide* BOUZA, L., *Rev. Estudios Progreso*, n.º 57/2010, págs. 25 y sgtes.

<sup>17</sup> BRU PURÓN, C. M.<sup>a</sup>, 1994, págs. 144 y 154.

tienen cancha libre Comisión y PE. [Éste en menor medida, pero alguna a partir del Tratado de Lisboa, sobre todo la muy importante relativa a la revisión de los Tratados, art. 48, apartados 2) y 6), TUE, en sus respectivas funciones de iniciativa de origen institucional; lo que no tiene por qué ser excluido cuando precisamente la iniciativa viene de los ciudadanos].

Y por último, tampoco debería estar ausente el principio de Proporcionalidad que recoge el artículo 5,4 TUE: si «el contenido y la forma de la acción de la Unión» han de atenerse a «los objetivos de los Tratados» (en síntesis, los del artículo 3.º a su vez respetuosos con los valores descritos en el artículo 2.º, ambos TUE), parece desproporcionado que a quiénes desde la ciudadanía y a través de una ICE los procuran (en caso contrario, esta sería rechazada a tenor del citado art 6.º del Reglamento 2019/788), a ellos no les quepa sino quedar constreñidos al mundo vaporoso –e interpretable a gusto– de la «invitación».

Por lo que –aparte la antes argumentada imperiosidad de toda norma que como tal se considere, en nuestro caso la que regula la obligación de unos comportamientos por parte de la Comisión respecto toda ICE que llegue a sus manos– el común interés en pro de los objetivos comunitarios debe ser acicate para que todos los sujetos jurídicos convocados –firmantes, organizadores, Comité, Representante de ICE, Comisión recipiendaria, hipotéticamente ulterior Parlamento Europeo– concurren proactivamente al logro de referidos objetivos y valores de la Unión.

Visto así, el desafortunado verbo «invitar» obrante en el artículo 11, 4) TUE cabe que cobre sustancia jurídica en el campo del Derecho Promocional de que el Profesor Bobbio nos ilustró y Constituciones como la italiana y la española (art. 9 C. E.) recogen. Y que a tenor de referido autor, contempla una «técnica del alentamiento (que) tiende no solo a tutelar sino también a provocar el ejercicio de actos conformes, desequilibrando la posibilidad de hacer frente a la de no hacer en caso de actos permitidos (y ello) a través de las tres operaciones (...) de hacer *necesaria, factible y ventajosa* la acción querida»<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Vide BOBBIO, N., 1980, pág.37.

## IX. CONCLUSIONES

1. La primera y puntual, pero ineludible, es la recogida páginas arriba<sup>1</sup>: urge la práctica de un «Acto delegado» por parte de la Comisión y a cuyo tenor, al artículo 3, apartado 2, del Reglamento 2019/788, se añada: «Y en todo caso, las declaraciones de apoyo recogidas en países en los que no se haya alcanzado el número mínimo se tendrán también en cuenta para el cómputo del millón requerido» (No reiteramos argumentos, sí darle la importancia merecedora de ser «conclusión» de este modesto trabajo).

2. La más genérica, atinente al por qué y al para qué de la ICE.

Partamos de que la Iniciativa Popular es una manifestación de Democracia participativa, y dentro de ella en la subespecie de semidirecta. Sus caracteres –monográfica, deliberativa, propositiva, empoderante, practicable en red– la hacen más aceptable y útil que otras manifestaciones de participación semidirecta popular (consultas, *Referenda*, etc).

Su extensión actual por el mundo es amplia y se halla en camino expansivo; en España goza de tradición, pero la regulación estatal peca de restrictiva, por lo que su uso es mínimo, y está regulada en varias Comunidades Autónomas, en las que ha adquirido mayor predicamento.

En lo que concierne a la Unión Europea, se parta o no de la existencia de un *demos* europeo, lo indiscutible es que la longeva existencia de un conglomerado económico, social y político entre los veintiocho, hoy veintisiete Estados de la UE, una ciudadanía recogida en los Tratados a la que –a su vez– la Carta de Derechos Fundamentales reconoce expresamente el derecho a la participación y que, en cuanto al sufragio activo, se ha manifestado aceptablemente –si bien en lamentable descenso de voto– en ocho ocasiones... todos

---

<sup>1</sup> *Vide ut supra.*

ellos eran datos que necesariamente abocaban al reconocimiento de vías de participación semidirecta, de las cuales la IPL se presentó como la más asequible.

(Cuya función consistiría, según C. Bora, en «la delicada tarea de integración y corrección de la democracia representativa»)<sup>2</sup>.

El hecho de que el artículo 11 TUE no se cobije bajo la adecuada denominación de «democracia participativa» –lo que le daría paralela y justa correspondencia con el rótulo que para la «representativa» ofrece el artículo 10 TUE– es un defecto reparable. Nadie duda que las manifestaciones de participación popular semidirecta solo son lícitas si se atienen al principio jurídico de la «democracia participativa». Lo cual no queda en simple dogmática, es la dogmática que –Luhman *dixit*– «no debe servirse a sí misma sino que debe servir a la aplicación del Derecho»<sup>3</sup>. Lo cual constituiría un principio de Derecho que ofrecería ámbito para la regulación de otros mecanismos de participación semidirecta, por ejemplo, las Consultas vinculantes (las menos posibles, por lo equívocas y peligrosas), y los *Referenda*, unas y otros a escala europea y acerca de temas precisos, sobre todo el instituyente, en sustitución de los hasta ahora nefastos a escala estatal sobre temas UE.

Los esfuerzos de federalistas como Altiero Spinelli y seguidores, sobre todo en el marco de la Comisión de Asuntos Institucionales –hoy Constitucionales– del PE, y los de muchos académicos, activistas individuales o dentro de Organizaciones de sociedad civil europeístas que no alcanzaron el logro de una Constitución Europea, sí derivaron a que en la Convención que la preparaba surgiese la propuesta de una Iniciativa Popular que, fallido el Proyecto Constitucional que habría de integrarse en el Tratado de Roma II, pasó al de Lisboa.

La versión de la ICE en los artículos 10, 3) y 11,4) del TUE y 24 del TFUE es aceptable siempre que a la equívoca expresión «invitar» se le dé una interpretación proactiva que la incluya en el marco del Derecho positivo vinculante y la extraiga de la vaga nebulosa de la «gobernanza».

Recordemos, al efecto, que la Comisión es una Institución de una «Unión», a la que «los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes» (artículo 1.º TUE), Unión que a su vez «se fundamenta en valores de respeto de (...) Estado de Derecho» (art. 2 *idem*) y que, por si fuere poco, «tiene personalidad jurídica» (art. 47 *idem*), dotada de capacidad de perseguir *per se* «sus objetivos por medios apropiados» (art. 3, apar-

---

<sup>2</sup> Citado por ALOISIO & *allia*, *op. cit.*, pág. 147.

<sup>3</sup> *Vide* LUHMANN, N., recogido en Calsamiglia, A., 1986, pág 139.

tado 6, *idem*). [Por lo que esa Unión, más allá de la conocida categoría de las «Organizaciones Internacionales de Integración» –y por supuesto, de las de «Cooperación»– propias del Derecho Internacional Público<sup>4</sup>, es Organización de orden –guste o no el vocablo– «supranacional», en la que la relación, tanto legal como habitual entre ciudadanos e instituciones, es constante y recíproca: tanto *bottom-up* como *up-down*<sup>5</sup>. Por ejemplo, en el campo institucional, se daría el caso de que si no fuese de tal naturaleza, su Tribunal de Justicia carecería del *imperium* que los artículos 280 TFUE «(... fuerza ejecutiva...)» y 299 TFUE «(... ejecución forzosa...)» le conceden para aplicar sus normas, a su vez dotadas de «efecto directo» en los Estados miembros (STJUE 5/2/1963 *Van Gend and Loos*), y favorecidas respecto a las normas internas de los mismos en virtud del atributo de «primacía» (STJUE 15/7/1964 *Costa-Enel*).]

Esto así, ¿cabe que el –realísticamente– Poder Ejecutivo de esa Entidad supranacional pueda elegir a su capricho implementar o no las propuestas que, cumplidos los requisitos legales, son expresión de una voluntad ciudadana a la que los Tratados básicos reconocen su «derecho a participar en la vida democrática de la Unión» (art. 10, 3, TUE).

Parece que no, y si se considerase que la letra del artículo 11,4) TUE constriñe –paradójicamente– el «derecho a participar» a la mera –y galante– cortesía de «invitar», estamos desoyendo el principio de Proporcionalidad recogido en el artículo 5, 4) TUE que adecúa «la forma de la acción de la Unión» a los «objetivos de los Tratados»: objetivos también pretendidos por las ICE salvo haber incurrido en las causas de rechazo recogidas en los sub-apartados c), d) y e) del apartado 3) del artículo 6 del Reglamento 2019/788.

Obligado es ir al gozne supremo del Derecho positivo, desde su más ínfima escala reglamentaria hasta la constitucional supranacional: radica en su pretensión de eficacia<sup>6</sup>. Fuera quedan, nos precisa G. Lumia, «los hechos psíquicos (los cuales) pueden ser objeto de juicio moral, pero (...) permanecen extraños a la esfera de la juridicidad»<sup>7</sup>.

«Es necesario que (en toda norma) entre en juego un momento imperativo» dejó dicho el insigne jurista Karl Olivecrona<sup>8</sup>. Lo que, con mayor precisión, corroboró su seguidor en la Escuela de Upsala, Profesor Alf Ross: «Las Leyes no se sancionan para comunicar verdades teóricas sino para dirigir el

<sup>4</sup> *Vide*, entre otros, DÍEZ DE VELASCO, M., 1997, págs. 49 y sgtes.

<sup>5</sup> *Vide* ALDECOA LUZARRAGA, F., 2020, pág. 44.

<sup>6</sup> *Vide* KELSEN, H., 1979, págs. 40, 84 y 141.

<sup>7</sup> *Vide* LUMIA, Giuseppe, 1986, pág. 92.

<sup>8</sup> *Vide* OLIVECRONA, K., 1959, pág. 170.

comportamiento de los hombres (...). Un Parlamento no es una oficina de informaciones, sino un órgano central de dirección social»<sup>9</sup>.

Sustituyamos Parlamento por Comisión y Leyes por Propuestas populares de las mismas para su ultimación por Consejo y PE, y concluiremos que en aplicación de los Tratados y del Derecho Derivado de la UE, cada vez que la Comisión dé por cumplidos los requisitos reglamentarios atinentes a una ICE, debe proceder, sin excusa alguna, a convertirla en tan repetida Propuesta de acto legislativo conforme al artículo 289 TFUE apartados 1) o 2), según el contenido de la ICE.

No tiene la Comisión otra salida. Y recordemos que es Institución sujeta a Derecho y éste –otra vez con Kelsen– «solo tendrá tal carácter si se propone regular la conducta humana y la regula mediante el establecimiento de un acto coercitivo»<sup>10</sup>, doctrina que pudiese completarse con nuestra observación<sup>11</sup> de que «ley sin coacción es puerta a que la coacción se convierta en ley».

Así pues, «agrupémonos todos», en defender, inclusive con sanciones a la Comisión caso de incumplimiento, la adecuada efectividad de toda Iniciativa Ciudadana Europea que haya cumplido los requisitos regulados por los Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión Europea y el Reglamento 2019/788, y demos a la desdichada palabra «invitar» el sentido de que, quien no cumplimente *ad totum* esa «invitación», acabará perdiendo la partida.

---

<sup>9</sup> Vide ROSS, A., 1963, págs. 7-8.

<sup>10</sup> Vide KELSEN, H., *op. cit.*, pág. 145.

<sup>11</sup> Vide BRU PURÓN, C. M., 1994.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN, P., G.<sup>a</sup>-ESPÍN, P., WELP, Y., y FONT, J., «¿Firmar para influir en política? Modelos y experiencias de iniciativa ciudadana local». Informe octubre 2018, OIDP, *Adjuntament de Barcelona*.
- ALBERICH, T., «Reuniones y participación social, ¿telemáticas, presenciales?», en diario digital «Público» de 20/02/2021, caps. II y III.
- ALDECOA, F., «Euroelecciones 94», Tecnos, Madrid, 1994.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., «Tratado por el que se establece una Constitución Europea», Ed, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., y GUINEA LLORENTE, M., «¿Hacia dónde va la Unión Europea? La salida del laberinto constitucional ante el Consejo Europeo de Junio de 2007» en *Rvta. Gral. de D.º Europeo*, 2007, n.º 14.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. & *allia* «A los 70 años de la Declaración Schuman. El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa», M. Pons, Madrid, 2020.
- ALGUACIL, J. «*La Convención sobre el Futuro de Europa*», en *Rev. Teoría y realidad constitucional*, n.º 10/11.
- ALMUNIA J., «Ganar el futuro. Cómo Europa y la socialdemocracia pueden salir juntas de sus crisis». Taurus, 2018.
- ALLEGRI, G. «*La partecipazione democratica dopo Lisbona*», en <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=367> (descargar archivo, págs.. 3 y 4).
- ALOISIO; «*The European Citizen's Initiative*» localizable en <https://www.yumpu.com/en/document/read/5146969/the-european-citizens-initiative-challenges-and-perspectives>.
- ALONSO GARCÍA, R., «La Constitución Europea, texto, antecedentes y explicaciones», Thomson 2005.

- ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. «Comentarios a la Constitución Europea» Libro I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- ALZAGA, O. «La Constitución Española de 1978. Comentario sistemático», Ediciones del Foro, Madrid, 1978.
- ANDREW, R., «Churchill», Crítica, Barcelona, 2019.
- ARTOLA, M. «Textos fundamentales para la historia», Revista de Occidente, 1968.
- ASTORLOA, F. «La Iniciativa legislativa popular en España», revista *Teoría y realidad constitucional española*, n.º 10-11, 2002.
- BÁEZ LECHUGA, I., «Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo: posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir de la introducción de la Iniciativa Ciudadana en la Unión Europea», BOE Colección Derecho Público, Madrid, 2016.
- BALIBAR, É., «Nosotros, ¿ciudadanos de Europa?», Tecnos, Madrid, 2003.
- BAQUERO CRUZ, J., «*What's Left of the Law of Integration?*», *Oxford University Press, Academy of European Law*, vol. XXVI /2, 2018.
- BARTHALAY, B., «*Le Fédéralisme*», *Presses Universitaires de France*, París, 1981.
- BAUMAN, Z., «Retrotopía», Paidós, abril 2017.
- BEARD, Mary, «La civilización en la mirada», Planeta, 2019.
- BENEDICTO, M. A., y otros, «Europa 3.0, noventa miradas desde España a la UE», Plaza y Vallés 2014.
- BENGTSON, H., «Griegos y persas», en «Historia universal», Siglo XXI, volumen 5.º, 10.ª edición, Madrid, 1982.
- BERG, Carsten, en <http://www.iri-europe.org/index.php/publications/european-citizens-initiative-for-europe-handbook>
- BILBAO UBILLOS, J. M.<sup>a</sup>, «La iniciativa ciudadana Europea (art. 11.4 TUE)», en Cuadernos Europeos de Deusto, n.º 46, 2012.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P., «Derecho Constitucional», Tecnos, Madrid, 1965.
- BOBBIO, N., «Contribución a la teoría del Derecho», Fernando Torres, Valencia, 1980.
- «El futuro de la Democracia», Sistema, 1991.
- «El tiempo de los derechos», Sistema, Madrid, 1991.
- «Teoría general del Derecho», Debate, 1993.
- BORRELL, J. CARNERO, C. y LÓPEZ GARRIDO, D., «Construyendo la Constitución Europea», Real Instituto Elcano, 2003.
- BOUZA BREY, L., «*The significance of the ECI*», International Itez, 2013.
- «Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea» en Fundación Alternativas, Colección Estudios de Progreso, n.º 57/2010.
- BRU PURÓN, C. M.<sup>a</sup>, «Europa, hogar de humanidad», en «Movimiento Europeo, Conferencia de Madrid, octubre 1979» Grefol, 1980.
- «La ciudadanía europea», Sistema, Madrid, 1994.
- BRU PURÓN, C. M.<sup>a</sup> & *allia*, «Diccionario de la Unión Europea» Universitas S. A., Madrid, 1999.

- «Exégesis conjunta de los Tratados vigentes y constitucional europeos», Thomson-Civitas, 2005.
- BRUCKNER, Branko «Yugoslavia, autogestión de la economía» Guadiana, 1969.
- BURDEAU, G. «*Traité de Science Politique*», Paris 1970 Tomo V.
- BURGUERA AMEAVE, L., «Identidad política y participación: la iniciativa ciudadana europea», en *Rev. Universidad de Deusto*, n.º 2, 2014.
- «Europa como oportunidad de participación política: la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE)», en Lorenzo Cotino Hueso, José L. Sahuquillo Orozco, Loreto Corredoira y Alfonso, 2015, ISBN 978-84-606-9678-0.
- «Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo», *Rev. de estudios políticos* n.º. 171, págs. 105-136.
- BYLOCK, J. I., *Medieval Iceland*, University California Press, 1990.
- CADALSO, J. «Cartas Marruecas», Biblioteca Virtual Universal, 2003.
- CALSAMIGLIA, A., «Introducción a la ciencia jurídica», Ariel, Barcelona, 1986.
- CAMPOS JIMÉNEZ, A., «Perspectiva europea de la Participación ciudadana», [www.Users/Tesis%20Campos%jimenez.pdf](http://www.Users/Tesis%20Campos%jimenez.pdf).
- CAPITANT, H., «*Introduction a l'Étude du Droit Civil*», 5.ª edición, Pedone, 1898, París.
- CARDONA, J. A., «El siglo de Atenas», EMSE EDAPP, Barcelona, 1916.
- CARR, E. H. y otros, «Los derechos del hombre», UNESCO 1949, 4.ª edición, Barcelona, 1975.
- CARRETERO JIMÉNEZ, A. «Los pueblos de España», Universidad Autónoma de México, 1980.
- CASANOVA, J., «Una violencia indómita. El siglo XX europeo», *Crítica*, 2020.
- CASTÁN TOBEÑOS Y DE LOS MOZOS, *Derecho Civil español Común y foral*, 12.ª edición, Reus, Madrid, 1984, tomo 1, volumen 1.
- CASTELLÁ ANDREU, J. M.<sup>a</sup>, en Pons Rafols, X. & *allia*, «La Declaración Universal de Derechos Humanos», Icaria, Barcelona, 1998.
- CASTELLS, M. «Comunicación y poder», Alianza, 2012.
- «RUPTURA, la crisis de la democracia liberal», Alianza Editorial, 2017.
- CASTORIADIS, C. «El imaginario social instituyente», [www.ubiobio.cl>miweb>webfile>media>Castoriadis.pdf](http://www.ubiobio.cl>miweb>webfile>media>Castoriadis.pdf).
- CHÂTELET, F., y Mairé, G., «Historia de las ideologías», Akal, 1989.
- CHURCH, S. D. & *others*, «*King John, new Interpretations*», Boydell Press, 1999.
- CLOSA C., «El Libro Blanco sobre la gobernanza» en *Rev. Estudios Políticos* (nueva época) n.º 119.
- COHEN JONATHAN, G., «*La Convention Européenne des Droits de l'Homme*», Economics, París, 1989.
- CONSEJO FEDERAL ESPAÑOL DEL MOVIMIENTO EUROPEO, «España en Europa 26-27 octubre 1979», Grefol, 1980.
- CONSTANTINESCO V., & *allia*, «*Traité sur l'Union Européenne signé a Maastricht le 7 février 1.992*», Económica, París 1995.

- CORELLA, M. & *allia*, «Metáforas de la multitud en torno al pensamiento de Antonio Negri» Lengua de Trapo, Madrid, 2019.
- COTINO HUESO, L., «El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2011: Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos», en Revista de derecho político, n.º 81, 2011.
- COTINO HUESO, L., SAHUQUILLO OROZCO, J. L., CORREDOIRA Y ALFONSO, L., «El paradigma del Gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración», 2015.
- COUDENHOVE-KALERGI, R., «PanEuropa», edición española, Tecnos, Madrid, 2002.
- CUESTA LÓPEZ Y PRESNO LINERA, «El reto de la profundización democrática en Europa: avances institucionales en democracia directa. [http://ssrn-id3068772\(21\).pdf](http://ssrn-id3068772(21).pdf).
- CUESTA LÓPEZ, V., «A preliminary approach to the Regulation on European Citizen's Initiative from Comparative Constitutional Law», *Cahiers de recherche politique de Bruges*, n.º 24/February, Bruges, 2011.
- CURTIN, R. «Civil Society and deliberative democracy», en *Internacional Academy of European Law*, vol. VIII, Book 1.
- DAHL, R., «Poliarquía, participación y oposición», Tecnos 2009, legible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lectura/dahl2.pdf>
- DAVIES, Norman, «*Europe, a History*», 2.ª edición, Harper Perennial, N. Y. 1998.
- DENNINGER, E., «El procedimiento legislativo en la RFA» en Rvta. Española de D.º Constitucional», año 6.º, n.º 16, 1986.
- DENQUIN, J. M., «*Referendum et Plebiscite*», *Librairie G. de Droit. et Jurisprudence*, Paris 1976.
- DÍEZ DE VELASCO, M., «Las Organizaciones Internacionales», Tecnos, 1997.
- DÍEZ PICAZO, L., «Experiencias jurídicas y teoría del Derecho», Ariel, Barcelona 1973.
- DÍEZ-PICAZO L. y GULLÓN A., «Instituciones de Derecho Civil», Tecnos, Madrid, 1995.
- DJORDJEVICH, J., «Yugoslavia, Democracia Socialista», FCE, México 1961.
- DJORDJEVICH, J., «*The legal status of religious communities in Yugoslavia*» Merunardna Stampa-Interpress, 1967.
- DUROSELLE, J. B., «*L'idée d'Europe dans l'Historie*», Denöel, París, 1965.
- ENGELS, F., «Carta publicada en *Der Sozialistische Akademiker* (15/X/1895) recogida en Sabine, G. H, *op.cit.*, pág. 580, nota 16.
- ENZENSBERGER, H. M., «El gentil monstruo de Bruselas o Europa bajo tutela», Anagrama, Barcelona, 2012.
- ERIKSEN, E. O., «*Spinelli, from Ventotene to the European Constitution*», Arena-Recon, Oslo, 2007.
- ESPINAR, R. & *allia*, «El impacto de la II Guerra Mundial en Europa y en España», Asamblea de Madrid, 1986.
- FAYE, J. P. «*L'Europe une. Les philosophes et l'Europe*» Gallimard, 1992.

- FLETCHER, R., «La Alta Edad Media», en Carr, R., & otros, «Historia de España», Península, 2001.
- FLORES D'ÁRCAIS, P., «¡Democracia! Libertad privada y libertad rebelde», Galaxia Gutenberg, 2013.
- FLORIDI, L., «Las redes sociales no se pueden regular solas», Diario *El País* 26/01/2021.
- FONT, J., BLASCO I., GOMÁ, R., y JARQUE, M., «Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales, una visión panorámica», en [http://www.clad.org.siare\\_isis/fulltext/003810.html](http://www.clad.org.siare_isis/fulltext/003810.html)
- FONTAINE, P. «*Jean Monnet, l'Inspirateur*», Grancher, París, 1988.
- «*Jean Monnet, un grand dessein pour l'Europe*», Office des Publications des CCEE, Luxemburgo, 1988.
- FREIRE, P. «La educación cómo práctica de libertad», Milán, 1973.
- FREIXES, T. y POPTCHEVA, E-M., «Iniciativa Legislativa Popular, estudio comparativo de la situación legal en los Estados de la Unión Europea y pElenco de su desarrollo a nivel de la UE», en <http://pliegosdeyuste/n8pliegos/pdf/37pdf>.
- FRIEDICH, C. J., «*La Democratie Constitutionelle*», Presses Universitaires, Paris 1958.
- FRIEDMAN, David, «*Private creation and enforcement of Law: a historical case*», <http://www.daviddfriedman.com/Academic/Iceland/Iceland.html>
- FRIEDRICH C. J., «El hombre y el Gobierno», Tecnos, 1968.
- FUENTE (DE LA), F. «*Dictionnaire juridique de l'Union Européenne*» Bruylant, Bruselas, 1998.
- GABRIZOVÁ, Z., *The democratic innovation in the EU after the entry of the Lisbon Treaty into forced : the democratic participation of the Citizens in the EU*, [www.Euroactiv.sk/fileadmin/images/Gabrizová\\_conference\\_paper.pdf](http://www.Euroactiv.sk/fileadmin/images/Gabrizová_conference_paper.pdf)
- GAGNON, F., & PAGÉ, M., «*Conceptual Framework for an Analysis of Citizenship in the liberal Democracies*», Department of Canadian Heritage, mayo de 1999, [citeseex.ist.psu.edu>dowload](http://citeseex.ist.psu.edu/download)
- GANUZA, E. y MENDIHARAT, A., «La Democracia es posible, Sorteo Cívico y deliberación para rescatar el poder de la ciudadanía», Cossoni, 2020.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, F. y GONZÁLEZ VESGA, J. M. «Historia de España», Madrid, 1994.
- GARCÍA PELAYO, M., «Derecho constitucional comparado», Alianza Editorial, Madrid, 1987.
- GARZÓN & ALLIA, «Ciudadanía europea y Democracia», UAB, Marcial Pons, 2012
- GINER DE LOS RÍOS, F. «Estudios jurídicos y políticos», en Obras Completas, tomo V, La Lectura, Madrid, 1921.
- GÓMEZ CORONA, E., & *allia*, «Una Constitución para la ciudadanía europea», Thomson Aranzadi, 2004.
- GONZÁLEZ ESCUDERO & *allia*, «Ciudadano y ciudad», «Liga Asturiana de la Enseñanza, Pangea, Oviedo, 1991
- GRANADO HIJELMO, L. «Europa en un momento constituyente», en Anuario Constitucional de La Rioja, 1995.

- GREWE, C., y RUIZ FABRE, H., «*Droits constitutionnels européens*», *Presses Universitaires de France*, París, 1995.
- GRIMBEG, C., «Grecia», en «*Historia Universal Paidós*», Madrid, 1962.
- HABERMAS, J. «En la espiral de la tecnocracia», Trotta, 2016.
- «FACTICIDAD Y VALIDEZ», Trotta, 2005.
- HALL, B., «*The Impossible Country, a Journey through the last Days of Yugoslavia*», Secker&Warburg, London, 1994.
- HAMILTON A., Madison, J. y Jay, J. «El Federalista», Fondo de Cultura Económica, 6.ª reimpresión en lengua española, Universidad Autónoma de México, 1998.
- HAN, Byung-Chul «La expulsión de lo distinto», Herder, Barcelona, 2017.
- HANDKE, P. «Un viaje de invierno a los ríos Danubio, Save Morava y Drina» Alianza, 1995.
- HARARI, Y. N., «21 lecciones para el siglo XXI», Penguin Random House, 2018.
- HARDT, M. y Negri, A., «Asamblea», Akal, 2019.
- HELD, D. «La democracia y el orden global», Paidós, Buenos Aires, ediciones 1993 y 1995.
- HÉRAUD, G. «*Les principes du fédéralisme et la Fédération Européenne*», *Presses d'Europe*, París, 1968.
- HERNÁNDEZ GIL, A., «Metodología de la Ciencia del Derecho», I., Madrid, 2.ª edición, 1971.
- HOLBROOKE, R. «Para acabar una guerra» Biblioteca nueva, 1999.
- ILLUECA BALLESTER, J. E., «La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa sui generis en proceso de revisión» en *Revista Derecho Constitucional Europeo* n.º 32, 2019.
- INNERARITY, D. «Democracia sin política», en varios autores, «Ciudadanos en entredicho», *Revista Claves de Razón Práctica*, n.º 236.
- «La democracia en Europa», Gutenberg Barcelona, 2017.
- ISAAC, G., «Manual de Derecho Comunitario General», Ariel-Derecho, 1995.
- JACQUÉ, J. P. & *allia*. «*Le Parlement Européen*», Economica, París, 1984.
- KANT, Emm. «¿Qué es la Ilustración?», Alianza Editorial, 2013.
- KAUFMANN, «*The European Citizen's Initiative Handbook*», editado por *Green European Foundation*, Bélgica, 2010.
- KELSEN, H., «Derecho y paz en las relaciones internacionales», Editora Nacional. México, 1974.
- «Teoría General del Derecho y del Estado», 2.ª edición. Universidad Autónoma de México, 1979.
- «Esencia y valor de la democracia», original de 1920, traducción al castellano de 1980, Editora Nacional, México, 1980.
- LACLAU, E., y MOUFFE, Ch., «Hegemonía y estrategia socialista», Siglo XXI - 2001.
- LAMASSOURE, A. «*Histoire secrète de la Convention Européenne*», Albin Michel, París, 2004.

- LAUNAY-GAMA, C., en «Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia», en <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-357.html>
- LAVAL, Ch. y Dardot, P. «Común», Gedisa, 2015.
- LE GOFF, J., «Europa contada a los jóvenes», Anagrama, 1999.
- «La civilización del Occidente medieval», Paidós, 2015.
- LETTA, E., entrevista en diario *El País* de 20/10/2020.
- LIBERIA VAYÁ, I., «José Vidal-Beneyto, sociología crítica y resistencia democrática: una vida a contraviento», Instituto Alfons el Magnánimo, Valencia, 2019.
- LIÉBANA, A., en digital «Diario Progresista», 31/01/2021.
- LOEWENSTEIN, K. «Teoría de la Constitución», 2.ª edición, Ariel, Barcelona, 1970.
- LÓPEZ GARRIDO, D., «El Tratado de Maastricht, estudio introductorio», Eurojuris, Madrid, 1992.
- LUMIA, G., «Principios de teoría e ideología del Derecho», Madrid, Debate, 1986.
- MALCOLM, N., «*Bosnia: A short history*», McMillan, Londres, 2002.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «Instituciones y Derecho de la Unión Europea», Tecnos, Madrid, 2012.
- MANGAS MARTÍN, A., «La Constitución Europea», Iustel, Madrid, 2005.
- MARAVALL, J. A., «Las Comunidades de Castilla», Alianza, 2021.
- MARC, A., PREFACIO a B. VOYENNE, «*Histoire de l'Idée Fédéraliste*», *Presses d'Europe*, 1976.
- MARC, Alexandre. «El porvenir de Europa y otros ensayos», Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- MARKEV, W. & others, «*Direct Democracy and Minorities*», Wiesbaden, 2012.
- MARSILIO DE PADUA, «El defensor de la paz» (1324), I parte, capítulo IV, versión española Tecnos, 2009.
- MARTIN PÉREZ DE NANCLARES, J., y URREA CORRES, M., «Tratado de Lisboa», Marcial Pons, Madrid, 2008.
- MARX, K. «Antología», «Cuadernos para el Diálogo» (Edicusa) 1972.
- MARX, K. y ENGELS, F., «Escritos económicos varios», Grijalbo, Barcelona, 1975.
- MASON, P., «Postcapitalismo», Paidós, 2016.
- MATTERA, A., & allia, «*La Conférence intergouvernementale sur l'Union européenne: répondre aux défis du XXIe Siècle*», Ed Clément-Jutglar, 1996.
- MELVILLE, H. «Moby Dick», española, Bruguera, 1986.
- MÉNDEZ DE VIGO, I. «El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea», Biblioteca Nueva y Real Instituto Elcano, 2005.
- MENÉNDEZ, A. J. & allia, «*Altiero Spinelli: from Ventotene to the European Constitution*», Arena, Oslo 2007.
- MICHELS, R., «Los Partidos políticos», Amorrortu Editores, Madrid, 2008.
- MILANOVIĆ, B., «Capitalismo, nada más», Penguin Ramdon House, 2020.
- MONNET, J., «Mémoires», París 1976; versión en lengua catalana de Pagés, Lleida 2010.

- MOREIRO, C. J., «El principio de democracia participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea» en Cuadernos Europeos de Deusto, n.º 30/2004.
- MUSIL, Robert, «El hombre sin atributos», traducción española Seix Barral 1980.
- NASARRE, E. y otros, «La UE y elecciones del 2014», Marcial Pons, 2014.
- NEGRI, A. «Dis-utopias de la multitud» en Corella, M. & *allia*, «Metáforas de la multitud en torno al pensamiento de Antonio Negri» Lengua de Trapo, Madrid, 2019.
- NORMAN, P., «*The accidental Constitution*», *Eurocomment*, Bruselas, 2003.
- OLIVECRONA, K., «El Derecho como hecho», De Pal, Buenos Aires, 1959.
- OLIVEIRA MARTINS, J. P. de, «*Historia da civilização ibérica*» (1879), versión española Seminarios y ediciones», Madrid, 1972.
- OREJA AGUIRRE, M., «Crisis Constitucional de la Unión Europea», Anales de la R. Academia de Ciencias Morales y Políticas, año LVIII, n.º 83, Madrid, 2006.
- ORTEGA Y GASSET, J., Obras completas, tomo IV, Revista de Occidente, Madrid, 1951.
- PALAU, J. y KUMAR, RADHA «Ex-Yugoslavia: De la guerra a la paz» Generalitat Valenciana, 1993.
- PASTOR VERDÚ, J., en Bru Purón, C. M.<sup>a</sup> y otros, «Exégesis conjunta de los Tratados vigentes y constitucional europeos», Thomson-Civitas, 2005.
- PAYNE, S. G. «Franco, el perfil de la historia», Espasa-Calpe, Madrid, 1992.
- PÉREZ COLOMÉ, J. «La democracia directa no es la solución» en diario *El País* 06/07/2016.
- PETTIT, Ph. «Republicanismo», Paidós, Buenos Aires, 1999.
- PIKETTY, Th., «Capital e ideología» Planeta, 2019, pág. 1210, nota 556.
- PIKETTY, Th., «El capital en el siglo XXI», Fondo de Cultura Económica, 2014.
- PLANCHUELO, G. «Hay salida: memorias de un indignado», Grupo Sial-Pygmalion 2013.
- PONS RAFOLS, X. & *allia* «La Declaración Universal de Derechos Humanos», Asociación para las NNUU en España, Icaria, Barcelona, 1998.
- PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRIA, E. «La Constitución Española de 1978, estudio sistemático», Civitas, 2.<sup>a</sup> edic. 1981.
- PRESTON, Paul «Franco, Caudillo de España», Grijalbo 2.<sup>a</sup> edición, Barcelona 1994.
- PROUDHON, J. P., «El principio federativo», Aguilar, 1971.
- RAJOY, Mariano, «Una España mejor», Plaza & Janés, 2019.
- RAMÍREZ VIVEROS, J. M., «Modelos de Participación ciudadana», Tesis doctoral Univ. Carlos III, 2015, en [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es).
- REZA, G. de la, en *Revista Brasileira da Política Internacional*, n.º 52, julio 2009.
- RIFKIN, J. «La Era del acceso», Barcelona, 2002.
- «La sociedad del coste marginal cero», Barcelona, 2014.
- ROSANVALLON, Pierre, «El siglo del populismo», ed. española Galaxia Gutenberg, 2020.
- ROSS, A., (1963).» Sobre el sentido y la Justicia». Buenos Aires, EUDEBA.
- ROUGEMONT, D. de, «Europa como probabilidad», Cuaderno Taurus, Madrid, 1963.



- ROUSSEAU, J. J., «Del Contrato Social», 1762, Verbum, 2018, Madrid.
- ROY PRICE en W. WESSELS & others, «*The Dynamics of the EU*», Beckenham, 1987.
- RUIZ VEYTEZ, E., «La excepción constitucional australiana», en Dialnet-la Riojaes es>descarga>articulo pdf.
- SABINE, G. H., «Historia de la teoría política», 11.ª edición en lengua española, México FCE, 2012.
- SANTAMARÍA, J., «Participación política y democracia directa», en «Estudios de Ciencia Política y Sociología en homenaje al Profesor Carlos Ollero», Madrid, 1972.
- SATRÚSTEGUI, J., y otros, «Cuando la transición se hizo posible, el Contubernio de Munich» Tecnos, 2.ª edición, 2013.
- SIGALAS, E., «*The ECI, a new Era for democratic politics in de EU*», en The Federalist Debate, mayo, 2012.
- SPINELLI, A., y ROSSI, E., «El Manifiesto de Ventotene», edición española, La Lluvia, 2016.
- STARR, Chester G., «Historia del mundo antiguo», Akal, 1974.
- STUART MILL, J., «Sobre la libertad», 1859, pag. 36 del pdf <https://Ideuba.files.wordpress.com/2013/02/libro-stuart-mill-john-sobre-la-libertad.pdf>
- SUÁREZ ANTÓN, O. «Iniciativa Legislativa Popular –Análisis de la Iniciativa de agenda en América Latina y la Unión Europea», Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- TARNAS, R., «La pasión de la mente occidental», Atalanta, Girona, 2008.
- TIERNO GALVÁN, E., «Antología de Marx», «Cuadernos para el Diálogo» (Edicusa) 1972.
- TIRSO DE MOLINA, «El burlador de Sevilla y convidado de piedra», Florit Durán, F., Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2006 Vide <http://www.cervantesvirtual.com/obra/el-burlador-de-sevilla-y-convidado-de-piedra--0/>
- TOÁN, M., «Balcánicos, manifiesto contra los estereotipos», Báltica, Ciempozuelos (Madrid), 2020.
- TODOROV, Tz. «La vida en común», Santillana, 2008.
- TORRES DEL MORAL, A. «Principios de Derecho Constitucional», vol. I, 3.ª edic., Publicaciones de la Facultad de Derecho de Universidad de Madrid, 1992.
- TORRES, M. N. en Revista Iberoamericana de Educación, New México Universitas, 2007, n.º 43.
- TOYNBEE, A. J., «Estudio de la Historia», tomo I, Alianza, 1970.
- TREVOR-ROPER & allia, «Historia de las civilizaciones- 8», Alianza, 1988.
- TUCÍDIDES, «La Historia de la Guerra del Peloponeso», 2.º libro - parágrafo 37 en *Encyclopædia Britannica INC*, Universidad de Chicago *The Great Books*, 1952, Tomo VI.
- TUCÍDIDES, II, versión en lengua inglesa en «*Great Books of the Western World 6*», *Encyclopedia Britanica*, vigésimo tercera edición, 1980, pág. 396; para lengua castellana., vide digital [www.historiaycultura.c/doc71](http://www.historiaycultura.c/doc71)., versión A. Gómez Lobo.

- URIARTE SÁNCHEZ, C., «La Iniciativa Ciudadana Europea, luces y sombras», en «Europa 3.0; 90 miradas desde España a la Unión Europea» Benedicto Solsona, M. A., y otros, 2014.
- «Una Europa más transparente y democrática», en Nasarre, E., y otros, 2014.
- «Contribución española a la ciudadanía europea: la iniciativa ciudadana europea», en Nasarre, E. y Aldecoa, F. «Treinta años de España en la Unión Europea, el camino de un proyecto histórico», 2015, ISBN 978-84-16402-97-7.
- VALDEÓN, J. con cita de Prendes, J. M., en «Aproximación histórica a Castilla y León», Ámbito, Valladolid, 1983.
- VALLEJO, I., «El Infinito en un junco», Siruela, Madrid, 2020.
- VARIOS AUTORES, «*The Mind and Body of Europe: a new Narrative*», European Commission & EuropaNostra, noviembre 2014.
- VALVERDE, J. L., «Prólogo a Alexandre Marc, «“El porvenir de Europa y otros ensayos”», Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- VEIGA, F. «La trampa balcánica», Grijalbo, 1995.
- VICÉNS VIVES, J. «Aproximación a la historia de España», Salvat/Alianza, Madrid, 1970.
- VIDAL BENEYTO, J., «Por una Europa política, social y ecológica», Foca, Tres Cantos, 2005.
- «Memoria democrática», Madrid, Foca 2007, págs. 143 a 148.
- WESSELS, W. & others, «*The Dynamics of the EU*», Beckenham 1987.
- WIESBADEN, J. «*Les strategies des Associations Européennes*», en *Documentation Française*, IPPAC, Chaumont n.º 871, 2002.
- WILDBLOOD, R., «*What makes Switzerland Tick?*», The Book Guild Ltd., Lewes, Sussex, 1992.
- WILSON, D. M. en Talbot Rice & others, «La Alta Edad Media», Alianza, Madrid, 1988.
- YÁÑEZ VELASCO, R., «La institución del Jurado», Reus, 2014.
- ZAMPETTI, P., L., & *allia*, «La participación en el mundo político», Unión Editorial, Madrid, 1970.

## EPÍLOGO

### **LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA COMO INSTRUMENTO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

El libro cuya lectura precede trata de un tema mucho más amplio que el de su título «La iniciativa ciudadana europea». Esto es debido a que en el mismo se aborda también el debate de su relación con la noción de democracia participativa. Para ello, el autor analiza la génesis muy exhaustiva, del nacimiento y puesta en marcha de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) y de su antecedente: la Iniciativa Legislativa Popular (ILP), ambas profundamente vinculadas al pensamiento federal europeo.

En el título de este epílogo añadido a la «Iniciativa Ciudadana Europea» la expresión «como instrumento de la democracia participativa», ya que en el libro se fundamenta la ICE, precisamente, en la democracia participativa. Para ello, se estudia su constitucionalización como instrumento importante de dicha forma de democracia y su evaluación en cuanto a la aplicación, dejando bien claro que es complementaria de la democracia representativa, la cual es la importante y fundamental. Y que esta, la participativa, se desarrolla en el ámbito de la búsqueda de la calidad democrática.

En este sentido explica con acierto cómo el Tratado de Lisboa rescata el artículo 1.47 del proyecto que establece una Constitución para Europa, si bien resalta que este Tratado se olvida del título que figura en el proyecto de Constitución, que es el de democracia participativa. No obstante, el texto es prácticamente el mismo el de la Constitución que el del Tratado de la UE, concretamente los apartados 1, 2 y 3 del artículo 10 del Tratado de la Unión Europea, y únicamente existe una pequeña diferencia en el apartado 4 de este mismo artículo, diferencia a la cual después haremos referencia.

A lo largo del libro el autor, Carlos María Bru –de quien más adelante haré una referencia a su larga experiencia como jurista, como político y como analista–, lleva a cabo una aportación que va mucho más allá del análisis jurídico y político, desde el momento que hace una serie de consideraciones de todo este proceso, difíciles de encontrar en ningún otro trabajo y, especialmente, desde la perspectiva de la sociedad civil.

Impresiona de la lectura del libro la gran cantidad de autores a los que tiene expresamente en cuenta, y que en algunos casos cita y en otros elabora ricas notas, que han reflexionado sobre el proceso de integración europea de alcance federal, así como el pensamiento de sus principales protagonistas. Por ejemplo, presenta una cita de Ortega y Gasset de la que se desprende su apoyo al federalismo europeo. Lo cual, a veces, puede resultar de no fácil lectura, debido precisamente a esa riqueza de referencias conectadas con las distintas perspectivas del proyecto de integración europea. Si bien en todo momento se respira su inspiración en la concepción federalista europea.

También son de destacar las sucesivas alusiones al papel de la sociedad civil y, especialmente a su análisis del artículo 10.2 del Tratado de Lisboa y su antecedente. Asimismo, a lo largo de la obra analiza muchos ejemplos de asociaciones innovadoras respecto a esta manifestación, no solo al Movimiento Europeo y a la Unión Europea de Federalistas. En varios capítulos defiende la idea de que la sociedad civil es imprescindible para reforzar la calidad democrática.

Entre los diversos antecedentes históricos de la ILP, me ha llamado poderosamente la atención la referencia a la recogida de firmas por parte del Movimiento Europeo Italiano el 15 de febrero de 1969, en pro de la elección directa a la Asamblea Legislativa de Estrasburgo. Posteriormente también se señala que el Movimiento Europeo Internacional y la Unión Europea de Federalistas recogieron 150.000 firmas en 1975 con este mismo objetivo, es decir, conseguir la elección directa para las elecciones al Parlamento Europeo. Como es sabido, estas se celebrarían, definitivamente, por vez primera, en mayo de 1979.

Estos y otros son verdaderos ejemplos de como la Iniciativa Legislativa y la Iniciativa Ciudadana no surgen de la nada. Para ello, a lo largo de la obra, Carlos María Bru analiza con profundidad cómo en distintos intentos del Parlamento Europeo se va a recoger la noción de ciudadanía europea. Como, por ejemplo, en el proyecto de Tratado de la Unión Europea, el de Spinelli de 1984, si bien, de acuerdo con el autor, de forma insuficiente. Y, especialmente, la incorporación en el Tratado de Maastricht de 1992 donde queda configurada la noción de ciudadanía europea como consecuencia de la propuesta del Gobierno español de Felipe González.

Procedería comentar así mismo el primer capítulo del libro, donde –en un extenso «inciso»– dedica varias páginas a acontecimiento tan actual como decisivo, la celebración de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y sus antecedentes. Incluso tiene la amabilidad de citarme en varias ocasiones respecto al alcance de la misma y a su vínculo con la sociedad civil. Si bien, desde entonces han pasado seis meses, y coincidiendo y agradeciendo su interpretación, a continuación completo con el punto de vista que mantengo en la actualidad.

Coincido con el autor del libro en que la Conferencia sobre el Futuro de Europa es, desde luego, una manifestación clara de la democracia participativa. Donde, por primera vez, se plantea este tema en el nivel constitucional ya que, como decía la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen en su discurso de investidura del 17 de junio de 2019, esta iba a consistir en «una participación de los ciudadanos (con una fuerte participación de los jóvenes y de la sociedad civil) y las instituciones europeas como socios en pie de igualdad», estando «abierta a la reforma de los Tratados», tal y como se analizó de forma pormenorizada en el libro *La Conferencia sobre el Futuro de Europa en marcha* (Madrid, Catarata, 2021) editado por el Movimiento Europeo.

Finalmente, la Conferencia fue convocada el 10 de marzo de 2021 por los tres presidentes de las instituciones, el Presidente del Parlamento Europeo, David Sassoli; el, entonces del Consejo, Primer Ministro portugués, António Costa, y la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, estableciendo la composición, los objetivos, el alcance... El pasado día 9 de mayo de 2021, Día de Europa, se inauguró en Estrasburgo, después de un retraso de un año, la Conferencia sobre el Futuro de Europa con la participación del Presidente francés Emmanuel Macron y los tres presidentes de las instituciones europeas. Este retraso fue debido, además de a las consecuencias de la pandemia, a las diferencias políticas entre los representantes de las tres Instituciones que se solventaron con una presidencia tripartita (*troika*) formada por tres copresidentes.

La Conferencia, a nuestro juicio, no aplica, al menos en su totalidad, el compromiso de la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen. Las deficiencias contempladas en la actual regulación de la convocatoria son, al menos, tres: la primera, que no hay participación de los ciudadanos y la sociedad civil en pie de igualdad con los representantes de las tres instituciones; la segunda, que los ciudadanos en el plenario serán 80 elegidos de forma aleatoria y, por tanto, no son una representación auténtica de la ciudadanía europea; y la tercera, que en ningún caso hay una participación principal de los jóvenes.

Así pues, en primer lugar, la falta de participación de la sociedad civil en igualdad de condiciones con las instituciones se debe a que de los 449 miembros que componen el plenario solo ocho pertenecen a la sociedad civil, mientras que, a las instituciones, tanto europeas (Parlamento, Comisión y Consejo) como los Parlamentos nacionales, pertenecen, al menos, 273 representantes. Por lo tanto, esto no es en ningún caso pie de igualdad, ni se acerca a ello.

La segunda es que los ciudadanos en el plenario serán 80 pero elegidos a través de los Paneles Ciudadanos de forma aleatoria y, por lo tanto, no serán una representación real de la ciudadanía europea. Por un lado, hay una representación *sui generis* de los ciudadanos (puesto que estos son elegidos como si se tratase de la muestra de una encuesta) y, por otro lado, la representación es excesiva ya que va a haber 800 ciudadanos en cuatro paneles de los cuales 80 asistirán a los plenarios.

La tercera es que en ningún caso hay una participación principal de los jóvenes. Para que participen los jóvenes tienen que tenerse en cuenta la participación de las asociaciones representativas de los mismos. Que participen un tercio de los 80 ciudadanos a sorteo por el hecho de ser menores de veinticinco años, es decir, 26 ciudadanos de entre dieciséis y veinticuatro años inclusive, lo que no implica que participen los jóvenes como entidad, especialmente, teniendo en cuenta la relevancia que el movimiento de jóvenes europeístas y federalistas ha tenido en el proceso de construcción europea desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Solo serán jóvenes poco más de treinta de los 449 representantes, es decir, mucho menos que su peso demográfico, que requería casi cuatro veces más representantes si contamos que lo normal es considerar jóvenes a las personas entre dieciséis y treinta años.

Se nos argumenta que los representantes del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales representan a los ciudadanos y a la sociedad civil; y, con ello, justifican el reducido número de puestos que se le otorgan a estos dos últimos. Coincidimos con la afirmación de que éstos pueden representar a los ciudadanos, pero en mucha menor medida representan a la sociedad civil. La sociedad civil es otra cosa, es precisamente la que no está institucionalizada en su representación formal, bien sea a través del Parlamento Europeo bien a los Parlamentos nacionales, lo cual no quiere decir que los eurodiputados y parlamentarios nacionales no hayan podido surgir de la sociedad civil, pero ello no implica que la representen.

La actual articulación de la composición de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y de su plenario, trata de ser una expresión del diálogo entre la democracia representativa y la democracia participativa, pero no parece que se resuelve bien del todo. Ya que, en relación con la democracia participativa, el

peso de la sociedad civil es muy limitado, y, por un lado, se sobredimensiona el peso de la representación institucional, y por otro lado se infrarrepresenta a la sociedad civil. La Plataforma Digital no debe sustituir ni debe servir de justificación para esta infrarrepresentación de la sociedad civil en los plenarios de la CoFoE. La plataforma es una herramienta que puede servir para ayudar en el funcionamiento de la CoFoE.

Respecto al tema central que da título a la obra de la Iniciativa Ciudadana Europea, el libro estudia a fondo su nacimiento y desarrollo, así como un análisis de su fundamento constitucional, concretamente del artículo 10.4 del Tratado de la Unión Europea, reformado en Lisboa y actualmente en vigor. Como es natural, presta especial detalle al estudio de los dos desarrollos de derecho positivo, el referente al Reglamento 2011/211 del 16 de febrero del año 2011 y el Reglamento 2019/788 del 17 de abril de 2019 en vigor desde el 1 de enero de 2020.

Del primero de ellos, además de realizar un análisis exhaustivo de carácter jurídico, estudia las distintas dificultades de su aplicación y evalúa las propuestas que se han llevado a cabo o que están en trámite. Del segundo examina el Reglamento a fondo, su contenido en cuanto al ámbito competencial, sus antecedentes de derecho vigente y el conjunto de características del mismo. Dado que es reciente, no llega a considerar los elementos precisos para esta nueva evaluación.

Quizás la crítica fundamental que mantiene el autor está en la interpretación jurídica del alcance del término “invitar” que aparece tanto en el TUE como en ambos reglamentos citados. Según el autor solo es posible una interpretación positiva de este término y, por lo tanto, la Comisión no puede tener otra opción que la de aceptar la Iniciativa Ciudadana Europea comenzado, con ello, con el procedimiento legislativo europeo.

Esta reflexión le lleva a Bru incluso a concluir el libro afirmando que: «agrupémonos todos en defender, inclusive con sanciones a la Comisión en caso de incumplimiento, la adecuada efectividad de toda iniciativa ciudadana europea que haya cumplido los requisitos regulados por los Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión Europea y el reglamento 19/78 y demos a la desdichada palabra invitar el sentido de que quien no cumple *a totum* esta INVITACIÓN acabará perdiendo la partida».

Del currículum de Carlos María Bru se desprende que es un jurista de reconocido prestigio y Notario del Colegio de Sevilla desde el año 1956, y después del Colegio de Madrid hasta su jubilación. Hay que subrayar su pronto interés por los asuntos europeos y, concretamente formando parte, desde el año 60, al menos, en la Asociación Española de Cooperación Europea ( AECE) donde in-

cluso llegó a ser Vicesecretario y, por tanto, miembro de la sociedad civil organizada desde joven. Posteriormente, en 1962 participó en el IV Congreso del Movimiento Europeo conocido como el Contubernio de Múnich. Al mismo tiempo, perteneció al Consejo Federal Español del Movimiento Europeo desde su formalización en España durante la transición y donde llegó a ser Presidente entre 1986-1997 y de los años 2004-2012, es decir, durante casi veinte años. En la actualidad, Bru es miembro del Comité de Honor del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, donde sigue teniendo una participación activa.

En su relación con la democracia representativa, Carlos fue Diputado de las Cortes Españolas desde 1982 y, posteriormente, fue Eurodiputado del Parlamento Europeo desde 1986 a 1994 donde ejerció de Vicepresidente de la Comisión entonces de Asuntos Institucionales, hoy Constitucionales (AFCO).

Quien escribe estas líneas es un profesor vinculado a Carlos María Bru desde los años 70 y, especialmente, desde el año 86 donde fui asistente suyo en el Parlamento Europeo. Esto no es óbice para ser objetivo al poner en valor su figura y su obra, de la que me siento un humilde continuador, en mi caso solo como representante de la sociedad civil ya que en la actualidad soy también Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo desde el verano de 2018. Por lo tanto, pertenezco a la democracia participativa ya que no he tenido nunca ningún cargo público, únicamente de carácter universitario. En el caso de Carlos Bru ha sido representante tanto de la democracia participativa como de la representativa y en la actualidad sigue representando a la sociedad civil de forma activa en el Movimiento Europeo.

Así, fue testigo de las elecciones al Parlamento Europeo de 1979, aunque todavía no participaba España ni él era parlamentario hasta el 1986; la elaboración y firma del Acta Única Europea siendo ya Eurodiputado y donde, de alguna forma se rescata parte del Tratado de la UE de Spinelli de 1984. Precisamente de esta etapa quiero rescatar la anécdota de Altiero Spinelli en la última visita a Madrid, poco antes de su muerte, creo que a principios de 1986, de la que yo fui testigo. En un encuentro que se celebró en casa de Carlos María Bru, Spinelli fue muy crítico con el papel de los Diplomáticos, ya que entendía que eran la esencia del Estado y que, por tanto, era el principal freno al avance al proyecto europeo, incluso más que los militares. Ante esta manifestación, los respectivos Embajadores de Italia Raniero Vanni d'Archirafi y de Bélgica Philippe de Schoutheete (por cierto, reconocidos europeístas) quisieron abandonar la reunión. Sin embargo, Bru medió, como era habitual en su carácter, y consiguió pacificar la situación.

También participó en la elaboración y firma del Tratado de Maastricht, como parlamentario europeo, donde, como hemos dicho ya, aparece por vez



primera la ciudadanía europea a propuesta española, la cual también fue defendida por Bru. Después fue testigo de la fallida Constitución Europea, aunque ya no era diputado; y de su rescate en el Tratado de Lisboa en 2007. En todos estos casos ha estado presente bien jugando un papel político activo desde la democracia representativa, o bien desde el Movimiento Europeo reivindicando la profundización del proyecto europeo. Ahora, por último, se encuentra activamente trabajando en la Conferencia sobre el Futuro de Europa desde el grupo de trabajo del Movimiento Europeo.

Por todo ello felicito al autor por esta obra, continuación de sus importantes aportaciones tanto jurídicas como políticas; en alguna medida, aunque este es un libro específico sobre la Iniciativa Ciudadana Europea, recoge gran parte de las aportaciones que ha hecho en otros libros previos. Son fruto de su conocimiento y de su experiencia tanto como persona perteneciente a la democracia representativa como a la democracia participativa, especialmente a través de la sociedad civil organizada, estando presente en momentos decisivos de la construcción europea desde hace bastante más de 60 años.

Por tanto, como consecuencia de todo lo expresado a lo largo de estas líneas, recomiendo encarecidamente su lectura, que desde luego va mucho más allá del análisis jurídico y técnico de los reglamentos correspondientes a la Iniciativa Ciudadana Europea. Si bien son importantes sus análisis exhaustivos y a los que les dedica gran parte de la obra. A mi juicio, debe señalarse que, quizás, el valor principal de este libro está precisamente en el análisis doctrinal que realiza a lo largo del texto en torno a la democracia participativa, al colocar la Iniciativa Ciudadana Europea como un instrumento importante de la misma.

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

*Presidente del Consejo Federal Español  
del Movimiento Europeo.*

*Catedrático de Relaciones Internacionales  
en la Universidad Complutense de Madrid.*

*Representante de los Eventos Nacionales y la Sociedad Civil  
en la Conferencia sobre el Futuro de Europa.*

*A bordo del Usu Zuria,  
14 de agosto de 2021*

En el momento presente de construcción de una Europa unida, tienen lugar numerosos intentos de complementar el papel de los partidos y de las instituciones representativas, mediante el apoyo de mecanismos de democracia deliberativa y participativa, incluidos mecanismos de democracia cuasi-directa, como es el caso de la «Iniciativa Ciudadana Europea» (ICE). Estos mecanismos reguladores de la iniciativa legislativa popular existen por supuesto en muchas democracias a escala nacional, no solo en la UE. El trabajo de Carlos María Bru sobre la ICE disecciona de forma rigurosa los orígenes, la situación actual, su evolución a través de sucesivas iniciativas legislativas y debates parlamentarios de los ciudadanos europeos de ese instrumento, y su posterior desarrollo a través del Reglamento UE 2019/788.

La lectura de esta obra es sumamente esclarecedora sobre la relación entre las instituciones y procedimientos de la democracia representativa y el que corresponde a lo que el autor denomina democracia «cuasi-directa». También establece las diferencias conceptuales entre esos términos y otros como la democracia directa, los plebiscitos y los referendos. Carlos María Bru conoce el tema a la perfección, no en vano viene trabajando sobre el mismo desde sus tiempos de parlamentario europeo (del prólogo de Joaquín Almunia Amann).

## Carlos María Bru Purón

Licenciado en Derecho, Notario hasta su jubilación como titular de Alcobendas (Madrid) y Master en Derecho Internacional Público (UCM, 2014).

Participante en el llamado “Contubernio de Munich”, fue Vicesecretario de la AECE, militante clandestino de Unión Española (monárquicos de D. Juan de Borbón), Democracia Social Cristiana (Presidente José M<sup>a</sup> Gil-Robles Quiñones) e Izquierda Democrática (Presidente Joaquín Ruíz-Giménez Cortés), partido del que fue Vicepresidente. Extinguido el mismo, en 1979 se incorporó al PSOE.

Diputado a Cortes por Madrid de 1983 a 1987, fue Eurodiputado de 1986 a 1994.

Sucesivamente, fue Secretario General, Presidente y miembro del Comité de Honor del Consejo Federal Español de Movimiento Europeo (CFEME) y a partir del 2000, de la Ejecutiva del Movimiento Europeo Internacional (MEI). Ex Vicesecretario y Consejero Jurídico, hoy Vocal Emérito, de UNICEF España. Ex Vocal de la Comisión Ejecutiva de la OCU.

Recibió el premio compartido “Derechos Humanos Enrique Ruano” 2012. Medalla al Mérito Notarial 2022.

Es autor de “Crítica y polémica” (1979), “La ciudadanía Europea” (1994), “Reforma nonnata del Código Civil” (Consejo Notariado, 1996) y “El Congreso por la Libertad de la Cultura y la oposición democrática al franquismo” (2019); director y coautor de “Diccionario de la Unión Europea” (1999) y “Exégesis conjunta de los Tratados y de la Constitución Europea” (2005), y coautor en “Libertad y Organización” (Ínsula, 1963), “Semblanza de Izquierda Democrática” (1977), “Cuando la transición se hizo posible” (Tecnos, 1994), “El papel de las Regiones en la UE” (Biblioteca Nueva, 2005), y “Europa, el Estado de la Unión” (Thomson, 2006).